

РОЗВИТОК ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СТРАТЕГІЇ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ В ПРОЦЕСІ ДОСЯГНЕННЯ ГЛОБАЛЬНИХ ЦІЛЕЙ РОЗВИТКУ ТИСЯЧОЛІТТЯ

Резюме. Визначено суть стратегії подолання бідності на основі фрагментарних теоретичних підходів. Запропоновано етапи щодо формування й ефективного впровадження стратегії подолання бідності на практиці. Розроблено структурну модель стратегії подолання бідності з урахуванням причин виникнення бідності, потреб населення, критеріїв оцінювання бідності індивіда у країні, а також широкого набору інструментів внутрішніх та зовнішніх механізмів.

The summary. The essence of poverty reduction strategy based on fragmentary theoretical approaches are defined. The stages of the development and effective implementation of poverty reduction strategy in practice are proposed. The structural model of poverty reduction strategy with regard to the causes of poverty, population needs, criteria of assessment poverty of the individual in the country and tools the internal and external mechanisms are developed.

Ключові слова: бідність, соціально-економічна нерівність, стратегія подолання бідності, Глобальні Цілі Розвитку Тисячоліття, моделі здійснення соціальної політики.

Постановка проблеми. В будь-якій країні, в тому числі навіть у багатій та демократичній, завжди є певна частина людей, які з об'єктивних чи суб'єктивних причин не задоволені своїм рівнем життя та живуть значно гірше, ніж інша частина суспільства. Однак в останні десятиліття, попри інтенсивний науково-технічний прогрес, бідність і нерівність як в розподілі доходів, так і в доступі до базових можливостей набула всесвітнього масштабу та дедалі більше загострюється як на національних, так і на міжнародному рівнях. Саме тому поширення бідності як в країнному, так і глобальному вимірах, яка залишається найголовнішою та водночас важкою соціально-економічною проблемою суспільства і загрожує перетворитися на проблему майбутнього, вкрай загострило суспільну потребу в розробленні урядами національної довготермінової стратегії подолання бідності у процесі вирішення проблеми бідності, задекларованої в Цілях Розвитку Тисячоліття як глобальної мети та досягнення соціально-орієнтованого розподілу доходів й рівного доступу до людських можливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою соціально-економічної нерівності та бідності як на національному, так і на глобальному рівнях та шляхами її вирішення займалися зарубіжні та вітчизняні вчені: Дж. Вульфенсон, В. Геєць, О. Гелор, Д. Доллар, С. Єрохін, Я. Жаліло, С. Кузнец, С. Мочерний, А. Пападаскалопулос, Дж. Поліхронопулос, Дж. Сакс, Пол А. Самуельсон, А. Сен, Дж. Сорос, П. Таусенд, М. Тодаро, Ю. Шишков, Т. Шульц, В. Адамик, Ж. Архангельська, Ю. Архангельський, Е. Лібанова, В. Мандибура, І. Овчаренко, В. Опалько, Б. Пасхавер, А. Ревенко, А. Савка, Е. Рум'янцева, О. Сергієнко, В. Симоненко, Н. Сітнікова, О. Стожок, І. Лапшина, Л. Черенько, П. Шевчук та інші.

В той же час недостатньо відпрацьованим у теоретичному плані залишається питання розроблення ефективної стратегії подолання бідності, яка б враховувала не лише дієві внутрішні механізми підвищення рівня добробуту громадян, але й зовнішні механізми.

Метою статті є розвиток теоретичних підходів щодо суті, розроблення та імплементації стратегії подолання бідності в країнному вимірі в процесі вирішення глобальної проблеми бідності та досягнення Глобальних Цілей Розвитку Тисячоліття.

Виклад основного матеріалу. Проблема соціально-економічної нерівності та бідності у багатьох країнах світу набула високого рівня ескалації, що свідчить про необхідність розробки ефективної національної стратегії подолання бідності в контексті досягнення Цілей

Розвитку Тисячоліття (ЦРТ), відображених у Декларації Тисячоліття, основним завданням яких є зменшення на 50 % до 2015 року (в порівнянні з базовим рівнем 1990 р.) частки населення, яка живе у злиднях та голодує. Іншими словами, з метою скорочення бідності на національному та глобальному рівнях у системі національних та глобальних програм чільне місце має посідати, з одного боку, національна стратегія подолання бідності, яка має розроблятися кожною країною зокрема з огляду на особливості її національного соціально-економічного розвитку, місцеві потреби й пріоритети, індивідуальні характеристики, а стратегічні пріоритети розвитку країни мають узгоджуватися з глобальними цілями подолання бідності, а з іншого боку – глобальна стратегія, яка має бути вироблена та погоджена в результаті проведення міжнародних конференцій і світових самітів з метою допомоги найвразливішим верствам суспільства окремих країн та найбільш біднішим країнам світу.

Для того, щоб забезпечити належну ефективність імплементації поставлених стратегічних завдань на національному рівні та основних цілей розвитку країн у сфері подолання бідності на глобальну перспективу доцільно уточнити економічну суть дефініції “стратегія подолання бідності”.

За визначенням С. Мочерного, економічна стратегія – це “довготерміновий курс економічної політики, який передбачає вирішення великомасштабних економічних й соціальних завдань” [1, с. 88].

Водночас Я. Жаліло подає кілька визначень суті економічної стратегії, вважаючи, що вона є правильно обраною лише в тому разі, коли закладені в ній завдання реалізуються на практиці. Інакше кажучи, він вважає, що стратегія соціально-економічного розвитку – це сукупність цілей, досягнення яких планується втілити в життя на довготермінову перспективу і які поступово впроваджуються в життя всього суспільства певної країни.

Інше визначення, яке дає Я. Жаліло, є ширшим, але суть економічної стратегії залишається незмінною і пояснюється так: “Економічна стратегія – це цілісна система дій суб’єкта, спрямованих на реалізацію мети, завдань та пріоритетів його економічного відтворення з урахуванням комплексу впливів ендогенних та екзогенних чинників, розрахована на тривалий період часу” [2, с. 14].

Третє визначення економічної стратегії трактує Я. Жаліло як “комплексний план, спрямований на досягнення довготермінової мети, що включає напрями, завдання та пріоритети економічного розвитку суб’єкта і комплекс відповідних заходів, дій та рішень” [3, с. 4].

Такий підхід до розуміння стратегії як конкретний довготерміновий план досягнення конкретної довготермінової мети та вказаних цілей із зазначенням термінів здебільшого характерний для централізованої планової економіки. Ось чому, як зауважує Я. Жаліло, багато науковців це визначення сприймають вужче, а саме як жорсткий перелік обов’язкових до виконання дій, що, на його думку, є неправильним.

На нашу думку, довготерміновий узагальнений план дій, в якому чітко визначено стратегічні цілі, пріоритетні завдання та конкретні механізми розвитку (сукупність відповідних інструментів) для їхнього досягнення на довготермінову перспективу в межах вироблення й реалізації стратегії, необхідно розуміти як певний “стрижень” (орієнтир) окресленої мети, який суб’єкти суспільного життя у процесі його втілення можуть змінювати (найчастіше повинні) залежно від тієї чи іншої ситуації, яка спостерігається у країні. Йдеться про адаптивний характер розробленої стратегії до умов життя населення та врахування комплексу впливів ендогенних і екзогенних факторів і розроблення відповідних заходів для зменшення їхнього впливу. Доволі вміло Г. Мольтке охарактеризував стратегію як на національному, так і на місцевому рівні, а саме, як „еволюцію первинної керівної ідеї відповідно до обставин, які постійно змінюються” [4, с. 36].

Узагальнення наведених вище визначень дає підстави для формулювання специфічного визначення поняття "стратегія подолання бідності".

Стратегія подолання бідності – це довготермінова узагальнена сукупність взаємозалежних рішень та дій, спрямованих на розроблення цілісної (органічної) системи цілей, напрямків, завдань, комплексу механізмів (внутрішніх і зовнішніх) і відповідних інструментів (заходів) для їхнього досягнення, які підпорядковуються внутрішнім закономірностям, ресурсному потенціалу й обмеженням суспільної системи, в якій ця стратегія знаходить свою реалізацію, для того, щоб досягти поставленої мети – покращення якості життя населення.

Більшість фахівців, зокрема зі Світового банку і Міжнародного валютного фонду, стверджують, що основною передумовою ефективного впровадження стратегії подолання бідності на практиці як цілісної системи, яка враховує всі її елементи, є формування її чіткої структури, яка б була досить потужною і гнучко реагувала на зовнішні впливи й адаптувалася до внутрішніх викликів з боку суспільства [3, с. 142]. Я. Жаліло вважає, що, крім побудови чіткої структури стратегії, послідовність та інституційне забезпечення є також не менш важливими основними характеристиками, які впливають на забезпечення ефективної стратегії [2, с. 67].

Крім цього, Я. Жаліло наголошує, що у побудові стратегії велику роль відіграють загальні правила (принципи), якими мають керуватися розробники стратегії для ефективного досягнення вказаної мети. Саме тому згаданий вчений виділяє вісім ключових принципів, яких необхідно дотримуватись при прийнятті управлінських рішень щодо формулювання та виконання стратегії, розробленої для того, щоб досягти окреслених цілей, а саме: 1) обґрунтованість; 2) прозорість; 3) легітимність; 4) адекватність; 5) підконтрольність; 6) логічність; 7) структурна довершеність; 8) врахування зовнішніх впливів [3, с. 142].

Не зважаючи на різні модифікації запропонованих дієвих і реалістичних кроків для формування й ефективного впровадження стратегії подолання бідності на практиці, які здебільшого є ідентичними, вважаємо за доцільне виділити основні імперативні етапи (їхня послідовність може змінюватись та доповнюватись іншими етапами залежно від місцевої специфіки, національних особливостей, соціально-економічної ситуації у країні) стратегічного програмування подолання бідності:

1. Підбір необхідної об'єктивної інформації про проблему бідності у країні для здійснення аналізу причинно-наслідкового виникнення цього явища.

2. Оцінювання рівня життя населення за допомогою розроблених критеріїв вимірювання бідності.

3. Визначення основних пріоритетів при здійсненні аналізу в сфері макроекономічної, соціальної політики, інфраструктури, які б позитивно вплинули на економічне швидке зростання та скорочення бідності в країні.

4. Розроблення системи узагальнених цілей і пріоритетних завдань – чітких, нагальних, легкодоступних для розуміння, які б максимально враховували суспільні інтереси й потреби різних верств населення на довготермінову перспективу, переважаючи над власними (корпоративними) інтересами (в іншому разі ігнорування інтересів громадськості може призвести до негативних і руйнівних наслідків для країни загалом) та містили б не лише конкретні кількісні, а й якісні орієнтири зменшення бідності у країні та пом'якшення проявів її поширення.

5. Прогнозування й урахування об'єктивних загроз, ризиків, обмежень та суперечностей вирішення проблеми бідності й здатність протидіяти їхнім негативним впливам і збуренням.

6. Послідовність виконання узгоджених та цілеспрямованих завдань (цілей), чітко підпорядкованих стратегічній меті та систематизованих у конкретні етапи реалізації стратегії й

чіткі терміни їхнього виконання, успішність кожного з яких залежить від результатів попереднього і виконання цього етапу на практиці, що водночас допомагає поступово сформувавши передумови для переходу до наступного етапу.

7. Розроблення дієвих механізмів та інструментів, спрямованих на скорочення кількості бідного населення і розвиток людського капіталу в країні.

8. Узгодженість стратегічних намірів з реальними (практичними) можливостями їхнього виконання у країні (наявність можливих внутрішніх ресурсів та інституційного забезпечення у країні, спрямованого на вирішення проблеми бідності).

9. Врахування зовнішніх механізмів – залучення міжнародної допомоги (фінансової, технічної) при дефіциті внутрішніх можливостей реалізації стратегії з метою забезпечення прав на задоволення потреб і реалізацію можливостей індивіда.

10. Узгодження пріоритетних цілей скорочення бідності у країні з основними напрямками діяльності залучення міжнародної економічної допомоги з боку міжнародних донорів.

11. Тісна співпраця з різними міжнародними партнерами з розвитку, зокрема з багатосторонніми установами, урядами країн-донорів і неурядовими організаціями.

12. Упровадження системи контролю й оцінювання реалізації вказаних завдань на довготермінову перспективу за допомогою розроблених критеріїв ефективності стратегії подолання бідності у країні.

13. Визначення ролі суспільства та залучення до масштабної роботи представників громадськості й приватного сектора не лише у прийнятті рішень щодо розроблення стратегії, спрямованої на задоволення фізичних, духовних та інших потреб людини впродовж усього життя і забезпечення її можливостями прожити довге життя, підтримати добрий стан здоров'я, здобути освіту, прожити в безпеці й у сприятливому для проживання навколишньому середовищі та ін., а й у проведенні оцінювання і моніторингу ефективності дій влади щодо здійснення заходів з подолання бідності у країні.

14. Своєчасне коригування ситуації, пов'язаної з невиконанням урядовцями поставлених перед суспільством своїх зобов'язань щодо забезпечення соціально-економічної стабільності та якості людського капіталу в країні за допомогою механізмів контролю з боку громадськості, й пошук компромісів.

Дотримання наведених етапів упровадження стратегії подолання бідності дає змогу чітко сформувавши структурну модель цієї стратегії – співвідношення цілей, напрямків, завдань, механізмів, інструментів (заходів) і практичних можливостей їхнього втілення, які лише в цілісному поєднанні зможуть забезпечити покращення рівня й якості життя населення у країні (рис. 1).

При узагальненні цілей та формуванні ключових інструментів їхнього впровадження необхідно брати до уваги причини виникнення бідності, потреби населення і критерії оцінювання бідності індивіда у країні.

Як показує практика, реалізація цілей і низка пріоритетних завдань, спрямованих на скорочення бідності як багатоаспектного явища на довготерміновий період та допомоги найвразливішим верствам населення у країні залежить насамперед як від урахування усіх розроблених внутрішніх механізмів (сукупності реальних внутрішніх інструментів соціальної політики, бюджетно-фіскальної, грошово-кредитної, міграційної, гендерної, зовнішньоторговельної політики, політики у сфері навколишнього середовища), використовуючи науковий потенціал держави й світовий досвід у вирішенні проблем життєвого рівня населення

і враховуючи лише ті рекомендації з боку іноземних експертів, які ознайомлені з цією проблемою у країні й знають її місцеву специфіку, так і від їх дієвості відповідно до наявних ресурсів у країні-реципієнті.

Слід зауважити й те, що будь-яка країна, що взяла на себе зобов'язання стосовно досягнення ключових Цілей Розвитку Тисячоліття (ЦРТ) на довготермінову перспективу, розроблених міжнародними організаціями на глобальному рівні задля боротьби з бідністю в усьому світі, має їх враховувати при розробленні національної стратегії подолання бідності, адаптовуючи глобальні цілі подолання бідності до національного рівня з урахуванням особливостей національного розвитку. Якщо кожна окрема країна буде спроможна виконати власні зобов'язання щодо ЦРТ у сфері зменшення масштабів бідності, формування доступної системи охорони здоров'я, удосконалення безперервної впродовж життя системи освіти, покращення навколишнього середовища та житлово-комунальних послуг, забезпечення гендерної рівності та надання більше повноважень жінкам, то це допоможе комплексно вирішити проблему бідності в усьому світі (рис. 2).

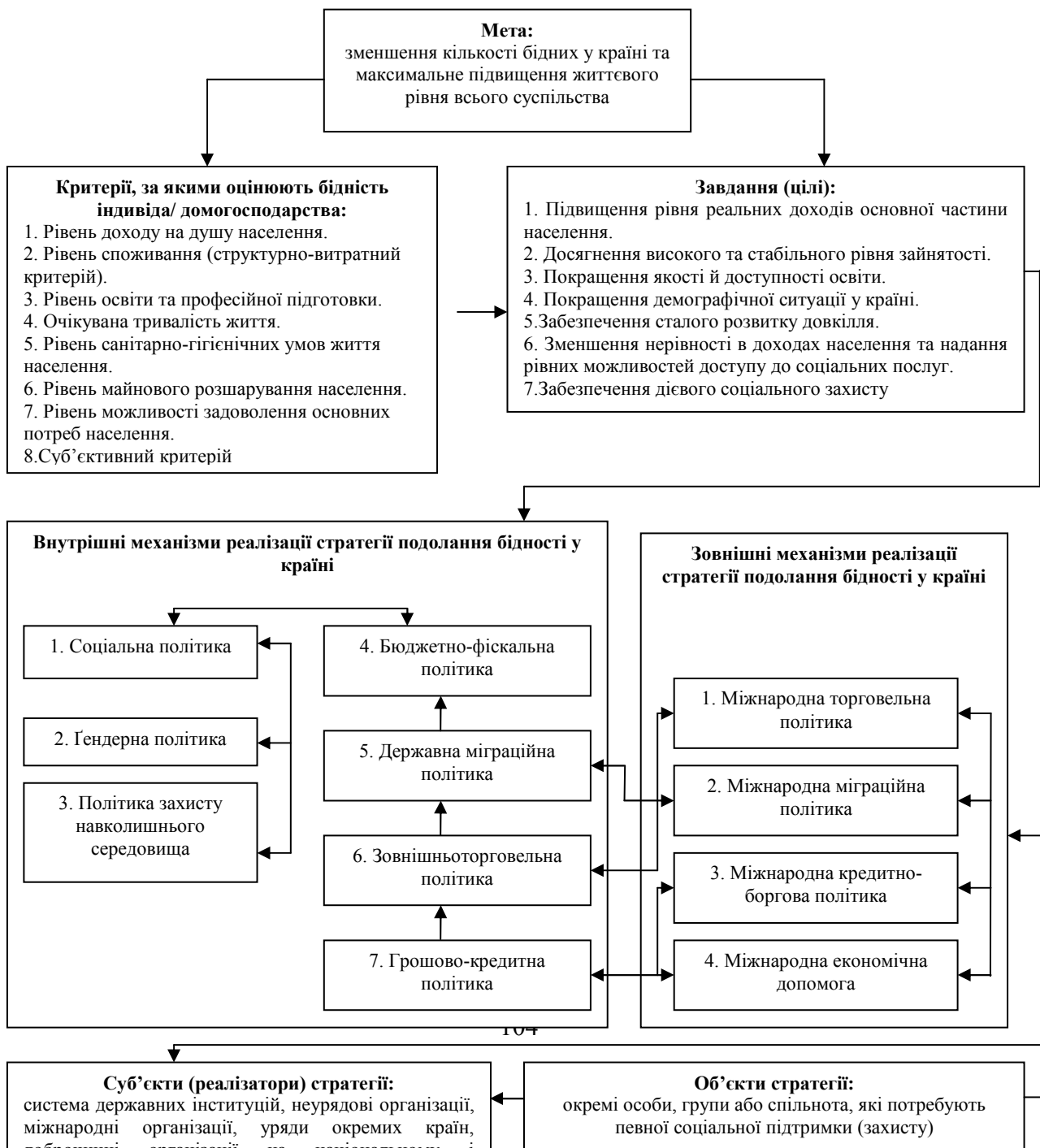


Рисунок 1. Структурна модель стратегії подолання бідності у країні (складено автором)

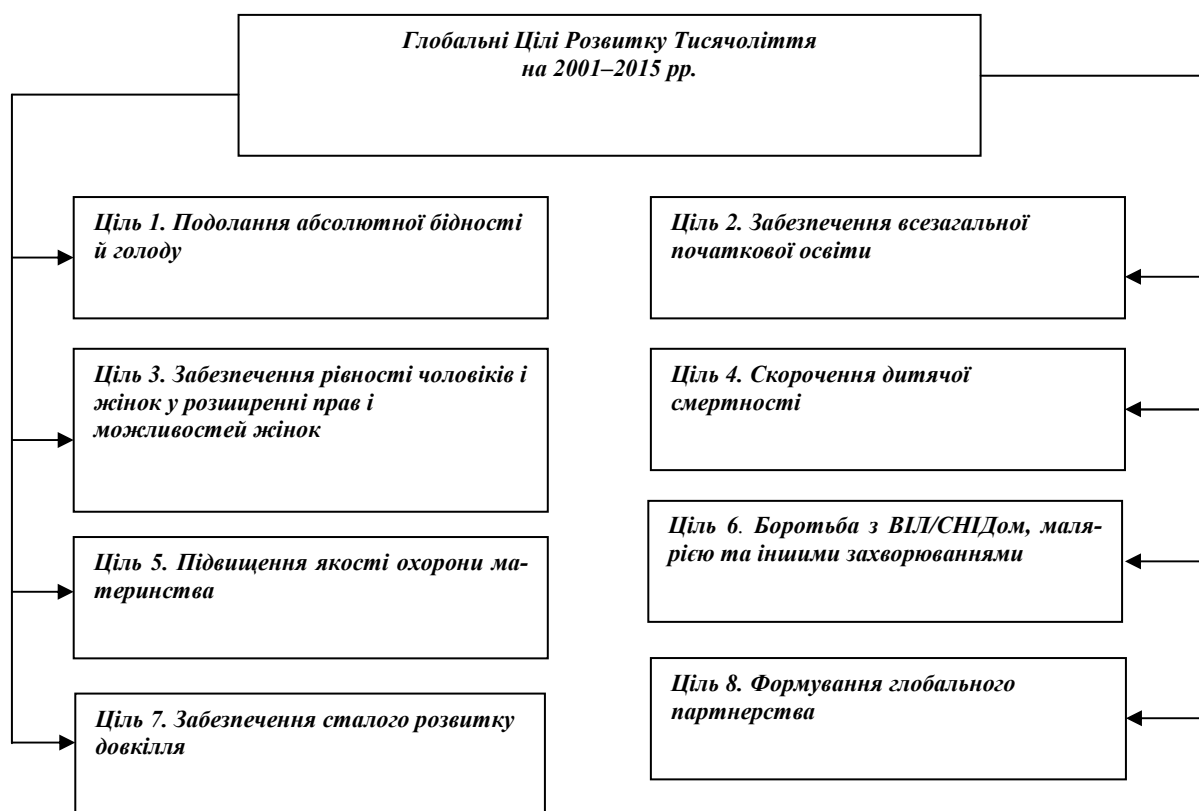


Рисунок 2. Глобальні Цілі Розвитку Тисячоліття на 2001–2015 рр.*

* Складено автором на основі джерела: <http://hdr.undp.org/en/statistics/data>.

Унаслідок відсутності розуміння державними чиновниками складності наявних соціально-економічних причин виникнення проблеми бідності у країнах, що розвиваються, властивих конкретному суспільству в конкретний час, досить часто не враховуються ними усі механізми як внутрішні, так і зовнішні (весь спектр їх інструментів), від реалізації яких залежить покращення життєвого рівня населення і зменшення глибини й масштабів бідності. Проблему бідності можливо розв'язати не лише за допомогою збільшення доходів

малозабезпечених, але й завдяки покращенню соціальних показників шляхом підвищення якості послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, навколишнього середовища, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства й розширення можливостей доступу кожного індивіда до самостійного працевлаштування, відпочинку, користування соціальними послугами й участі у прийнятті найважливіших рішень тощо. Ось чому необхідно брати до уваги не лише широкий набір інструментів внутрішніх механізмів, а й враховувати зовнішні механізми, між якими прослідковуються функціональні зв'язки.

Як засіб досягнення цілей подолання бідності в країнах, що розвиваються, та з перехідною економікою (здебільшого знаходяться у важкому фінансовому становищі чи мають недостатній ресурсний потенціал в країні), а саме усунення причин та зменшення негативних проявів цього явища, важливу роль у системі механізмів відіграє міжнародна економічна допомога (фінансова, технічна, гуманітарна тощо), поєднана з кредитно-борговою політикою (списання боргів (часом часткове) для більшості бідних країн з високим рівнем заборгованості з метою створення бюджетних можливостей для збільшення видатків, необхідних для стимулювання економічного зростання та скорочення масштабів бідності). Завдяки узгодженості розроблених заходів з подолання бідності в країні з інструментами розроблення, пріоритетними напрямками залучення міжнародної економічної допомоги дозволить зменшити рівень бідності за доходами та покращити соціальні показники.

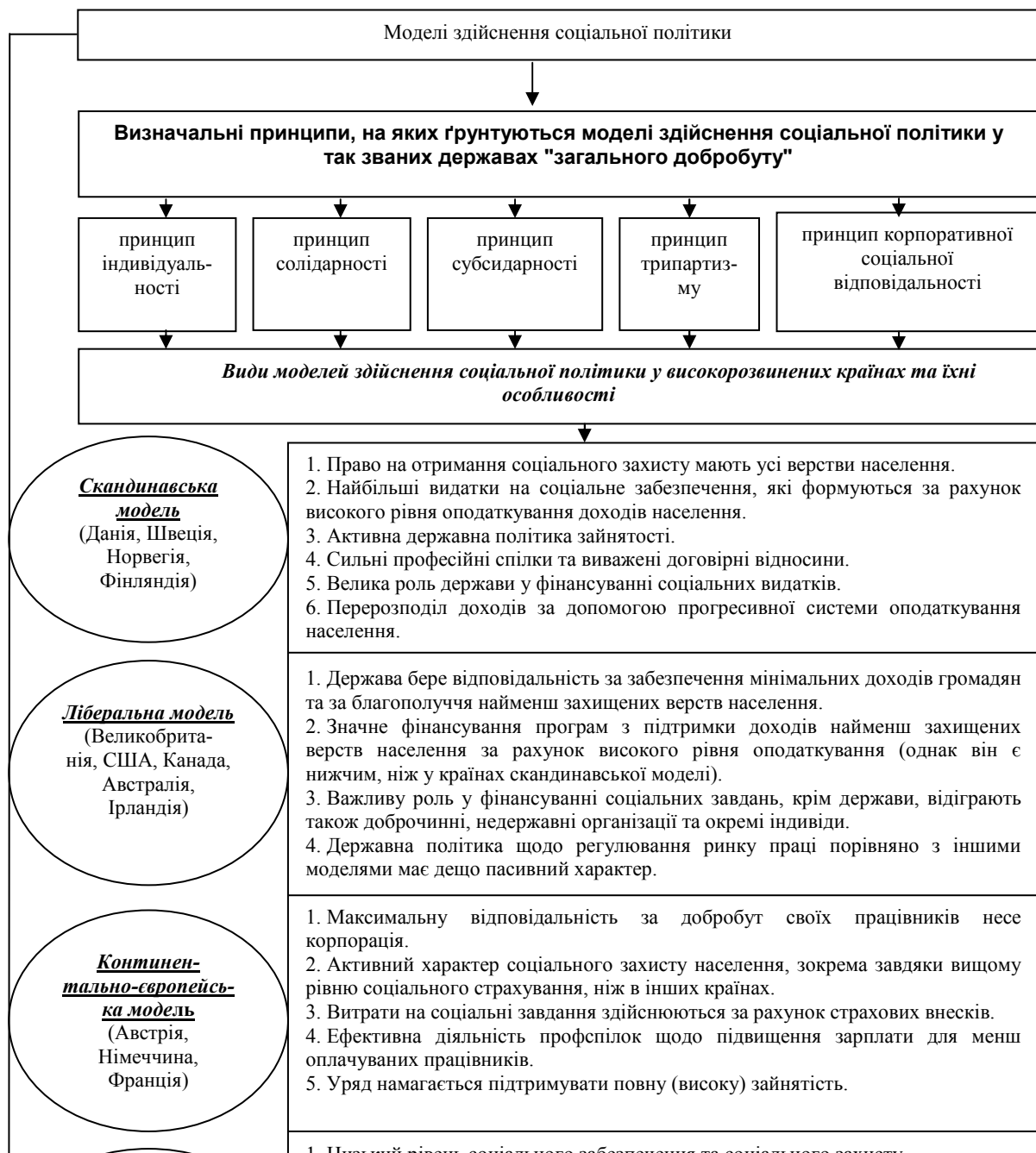


Рисунок 3. Інструментарій реалізації моделей здійснення соціальної політики

*Складено автором на основі [7, с. 384–386; 8, с. 154–185; 9, с. 31; 10, с. 51–52; 11, с. 229–231].

Незважаючи на те, що кожна країна будує власну стратегію подолання бідності, вважаємо, що для більшості країн світу, які прагнуть стати на шлях ринкових перетворень та неодмінно в умовах посилення глобалізації будуть втягнуті у загальносвітові (європейські) процеси, надзвичайно корисним для них при розробленні внутрішніх механізмів й інструментів їхньої реалізації є врахування (опанування) світового досвіду покращення якості життя населення і створення однакових умов для розвитку всіх соціальних груп та громадян суспільства.

Йдеться не про екстраполяцію вже здобутого світового досвіду (прямого запозичення), оскільки внутрішні механізми, апробовані в одній країні, не зможуть призвести до успішних результатів та процвітання в іншій державі, а про врахування різних підходів до формування внутрішніх механізмів у межах реалізації стратегії подолання бідності в країні.

У більшості розвинених країн стратегія подолання бідності реалізовується в межах тієї чи іншої моделі здійснення соціальної політики як внутрішнього механізму, який ефективно поєднує інструменти економічної політики (зокрема бюджетно-податкової політики на основі розподілу та перерозподільного оподаткування) і соціальної політики в єдину економічну систему, спрямовану на досягнення високого рівня й якості життя суспільства; врегулювання на ринку праці та сприяння повній зайнятості (перетворення індивіда на активного суб'єкта); зменшення нерівності в доходах населення; забезпечення однакових можливостей доступу в отриманні суспільних ресурсів; надання особливого захисту і допомоги найменш захищеним верствам населення тощо [5, с. 30; 6, с. 325].

Незважаючи на те, що моделі здійснення соціальної політики у так званих "державах загального добробуту" будуються на єдиних принципах, існують їхні різновиди залежно від національних особливостей, традицій, ситуації у певній державі (рис. 3) [7, с. 384–386; 8, с. 154–185; 9, с. 31; 10, с. 51–52; 11, с. 229–231].

У будь-якій стратегії в процесі розроблення та втілення її на практиці важливу роль відіграють виконавці (суб'єкти) й об'єкти, на які будуть спрямовані дії суб'єкта.

Реалізаторами цієї стратегії можуть виступати держава, точніше державні установи (весь комплекс інститутів державної законодавчої й виконавчої влади), приватний сектор, суспільство, громадські та добровільні організації, політичні партії, до того ж міжнародна спільнота в особі урядів окремих країн чи їхніх об'єднань, міжнародних організацій, зарубіжних приватних донорів і неурядових установ та ін. Кожен суб'єкт стратегії має неоднакові можливості, масштаби, глибину, способи й засоби впливу на покращення ситуації у

країні, що потребує, на нашу думку, оптимального співвідношення та узгодження дій (функціонального зв'язку) між усіма суб'єктами, причетними до її реалізації.

Водночас споживачами (об'єктом) стратегії та продуктивною силою у країні можуть бути немовлята, матері, інваліди, пенсіонери, молодь, незапрацездатне населення, багатодітні сім'ї, а також працездатні особи, які потребують певної соціальної підтримки чи захисту. Це означає, що об'єктом стратегії мають виступати конкретні економічні суб'єкти або ж суспільні інститути чи суспільна система загалом, а не соціально-економічні показники.

Між суб'єктом та об'єктом мають існувати комунікативний зв'язок і цілеспрямований вплив один на одного, що дасть змогу суб'єкту реагувати на потреби (запити) та забезпечення прав на роботу, освіту, медичне обслуговування, житло, відпочинок об'єкта, який при цьому має виконувати свої громадянські обов'язки (рис. 1) [2, с. 69].

Для належного оцінювання ефективності дій влади у досягненні поставлених стратегічних завдань у межах упровадження стратегії подолання бідності на практиці також важливе місце має посідати моніторинг за допомогою розроблених критеріїв та підходів до оцінювання ефективності виконання цієї стратегії (оцінних критеріїв), який дасть змогу виявити слабкі місця й неефективні заходи у скороченні бідності в країні та своєчасно усунути їх (оперативно скоригувати у правильному напрямку) й водночас вжити відповідних заходів у межах мінімізації впливу негативних факторів на досягнення цілей (завдань) стратегії (рис. 1).

Висновки. Виходячи з вищесказаного, державні службовці, залучаючи широку громадськість, в багатьох країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою мають підійти до вирішення невідкладної багатоаспектної проблеми бідності більш комплексно та всебічно. Оптимальне поєднання внутрішніх і зовнішніх ресурсів та їх використання з метою підтримки проєктів (програм) у сфері освіти, охорони здоров'я, захисту соціальних груп населення (одиноких матерів, безробітних, інвалідів, які мають дохід, нижчий від встановленої межі, тощо), створення умов для малого і середнього бізнесу, захист навколишнього середовища є запорукою вирішення проблеми бідності та попередження появи цього соціального явища.

Використана література

1. Економічний словник-довідник [Текст]; за ред. С.В. Мочерного. – К.: Femina, 1995. – 88 с.
2. Жаліло, Я.А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика: монографія [Текст] / Я.А. Жаліло – К.: НІСД, 2003. – 368 с.
3. Жаліло, Я.А. Економічна стратегія держави у нестабільних ринкових економічних системах [Текст] / Я.А. Жаліло. – К.: НІСД, 1998. – 142 с.
4. Thompson J.L. Strategic Management. – Thomson Learning, 2001. – P. 36.
5. Новіков, В. Концептуальні засади соціально орієнтованої економіки (практика європейських країн) [Текст] / В. Новіков, З. Сіройч // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 6. – С. 30–35.
6. Єрохін, С.А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект): монографія [Текст] / С.А. Єрохін. – К.: Світ знань, 2002. – 528 с.
7. Геєць, В.І. Перехідна економіка [Текст] / В.І. Геєць. – К., 2003. – 371 с.
8. Скуратівський, В.А. Основи соціальної політики: навч. посібник [Текст] / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К.: МАУП, 2002. – 200 с.
9. Новіков, В. Концептуальні засади соціально орієнтованої економіки (практика європейських країн) [Текст] / В. Новіков, З. Сіройч // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 6. – С. 30–35.
10. Барсуков, А.В. Соціальна політика країн ЄС [Текст] / А.В. Барсуков // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 2. – С. 49–53.
11. Ляхович, Г. Пріоритетні напрямки розвитку соціального захисту населення з врахуванням світового досвіду [Текст] / Г. Ляхович // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2001. – № 18. – С. 229–235.