

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Як подолати бідність: рекомендації досвідченого словацького політика

Державний секретар Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї Словаччини Мирослав Беблави вважає, що макроекономічна стабільність і зростання – недостатні умови подолання бідності в Україні. Необхідно застосувати додаткові інструменти, такі як реформування податкової системи, заохочення до роботи в легальній економіці, збільшення доступності кредитів для малого бізнесу, зміна трудового законодавства. Про це йдеться в аналітичній записці, яку пан Беблави підготував у рамках спільного проекту МЦПД і словацького дослідницького центру INEKO

Україні необхідно зосередити увагу на трьох основних завданнях політики, спрямованої проти бідності: 1) збільшення зайнятості, 2) зменшення абсолютної бідності й попередження довготривалої бідності, 3) поліпшення соціальної мобільності.

Заохочення зайнятості в офіційній економіці – це основа будь-якої стратегії, спрямованої проти бідності, у країнах із середніми доходами, таких як Україна. Ця стратегія повинна сконцентруватися на переміщенні робочих місць із тіньової до офіційної економіки, а також на створенні нових робочих місць у легальній економіці. Важливо наголосити, що будь-який репресивний орган (наприклад поліція, податкові органи та ін.) мають відігравати лише додаткову роль. Основне завдання стратегії – зробити створення робочих місць в офіційній економіці привабливішим.

Цього можна досягти, використовуючи комбінації таких елементів:

Зміни в податковій системі. Цей крок зазвичай передбачає зменшення податкових ставок, розширення податкової бази, поліпшення системи адміністрування податків для того, щоб досягти вищого рівня стягнення податків, зміцнення

оподаткування з оплати праці до споживання та запровадження таких податкових систем, що ускладнюють ухилення від сплати податків. Іншими словами, успішні стратегії передбачають ліквідацію більшості, якщо не всіх, цільових податкових пільг і субсидій на користь порівняно низької ставки податку для всіх; концентрацію уваги на податку на додану вартість і на непрямим податках, що є основним джерелом доходу; реформування витратної частини бюджету для відповідного зменшення надходжень; порівняно низької ставки податку на доходи громадян і внесків до фонду соціального забезпечення. Словаччина є добрим прикладом застосування такої стратегії: вона запровадила єдину ставку податку на додану вартість на рівні 19% з 1 січня 2004 року, що дало змогу запровадити фіксовану 19%-ву ставку податку на доходи громадян, запобігти подвійному оподаткуванню (наприклад дивідендів) і зменшити розмір внесків до фонду соціального забезпечення більш як на три відсоткових пункти.

Стимули для праці в офіційній економіці. Доки існує обмежений зв'язок між тим, що особа сплачує державі, і тим, що вона

До уваги журналістів

У рамках спільного проекту МЦПД – INEKO пан Мирослав Беблави надаватиме представникам українських ЗМІ коментарі щодо словацького досвіду економічних реформ, порад щодо реформування в Україні, а також загальних економічних питань щодо Словаччини, інших країн Центральної Європи, які цього року приєдналися до ЄС. Ви можете безпосередньо звертатися до нього за адресою Beblavy@employment.gov.sk.

отримує від неї, немає економічних стимулів працювати в легальній економіці, бо людина за це нічого не отримує. Реформи в країнах Центральної Європи містили елементи, що жорстко прив'язують соціальні виплати держави до внесків громадян. У Польщі, Словаччині та Угорщині було створено пенсійну систему, в якій велику частку внесків спрямовують на особисті пенсійні рахунки. Навіть у ще наявних державних пенсійних системах, що використовують принцип стягнення податків через відрахування із заробітної плати, існує тенденція посилювати зв'язок між внесками та пенсіями, лікарняними та іншими виплатами. Прикладом є Словаччина, а також Чехія, яка зараз розглядає можливість посилення цього зв'язку.

Доступ до кредитів для підприємців та населення. Одна з найбільших перешкод у розвитку підприємницької діяльності та економічному зростанні в перехідних економіках – недостатній доступ до фінансування і у формі позик, і у формі капітальних вливань. Як визначив Ернандо де Сото, ці проблеми великою мірою стосуються проблем з надання гарантій, що, своєю чергою, є наслідком недосконалих правових систем і нечітких прав власності. Більшість людей, навіть у бідних країнах, володіють власністю, іноді великою, але їхнє право власності або формально не оформлено, або існують проблеми з ефективним їх наданням під заставу. Інша проблема, що зустрічається досить часто, – загальний низький рівень розвитку банківського сектору, всебічне залучення держави до банківських операцій на

Далі буде!

Спільний проект МЦПД та Інституту економічних і соціальних реформ (INEKO, Братислава) має на меті поліпшити якість дискусій щодо економічної політики України. У рамках проекту створено п'ять аналітичних записок щодо реформ бізнес-середовища, оподаткування, подолання бідності, охорони здоров'я, пенсійної системи в країнах Східної Європи з можливими рекомендаціями для України. Автори аналітичних документів – провідні науковці та політики Польщі, Словаччини, Угорщини та Чехії. Зокрема Мирослав Беблави – чинний державний секретар Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї Словаччини – автор документа з реформи соціального забезпечення та подолання бідності. До групи іноземних експертів також входять Лайош Бокрош – колишній міністр фінансів Угорщини, Ян Младек – депутат чеського парламенту, експерти недержавних аналітичних центрів. Докладніше про проект читайте за адресою http://www.icps.kiev.ua/eng/projects/show_project.php?pid=67.

противагу регулюванню банківської діяльності та "захисту" позичальників від кредиторів, через що приватні банки не квапляться надавати позики. Раніше чи пізніше радикальна реструктуризація та приватизація банків ставали основним принципом успішної економічної політики в країнах Центральної Європи. Країни, що вдалися до таких заходів раніше – такі як Угорщина, – провели реформи успішніше й дешевше ніж ті, що зробили це пізніше, наприклад Польща, Словаччина, Чехія. Словаччина стала світовим лідером щодо запровадження ефективної системи для використання рухомого майна як гарантій. Використання іпотеки як джерела фінансування нових підприємств упродовж останніх років стає дедалі частішим. Запровадження таких систем дає змогу набагато більшій кількості людей започатковувати або розвивати свій бізнес, ніж будь-яка спеціалізована державна система позик або грантових програм. До того ж такий крок дешевший, і малий бізнес має тенденцію ставати основною рушійною силою зайнятості в легальній економіці. Такі системи також створюють чималі економічні стимули для підприємств, що працюють у тіньовій економіці, переходити до офіційного сектору, бо там є певні вигоди, наприклад доступ до банківських кредитів.

Регуляторне середовище, зокрема трудове законодавство. Парадоксально, але бідніші країни, де держава слабка, мають тенденцію до складнішого регулювання, особливо щодо ринку праці. Дослідження виявляють, що деякі найбільш бідні країни у світі (наприклад в Африці) мають одне з чотирьох найсуворіших трудових законодавств. Звичайно, таке законодавство створює подвійну проблему: воно не виконується належним чином і змушує працедавців працювати в тіньовій економіці. Отож дуже важливо мати таке трудове законодавство, яке можна застосовувати в цій країні за цих обставин та яке не заважатиме працедавцям наймати працівників, бо їх буде дуже дорого звільнити, коли це стане необхідно. Водночас досвід країн Центральної Європи засвідчив, що не можна зупинити або попередити зменшення зайнятості на великих, у минулому державних підприємствах, його можна лише сповільнити. Затримка зазвичай або дуже дорога для уряду (якщо він сплачує підприємствам субсидії для підтримки рівня зайнятості), або може зруйнувати ціле підприємство (якщо уряд змушує працедавців підтримувати рівень зайнятості). Врешті-решт, гроші витратять набагато краще на перекваліфікацію працівників, розвиток інфраструктури або соціальну допомогу. Маючи це на увазі, 2003 року Словаччина реформувала свій Кодекс законів про працю для збільшення гнучкості робочого

часу, порядку наймання та звільнення працівників і обмеження повноважень профспілок.

Окрім жорсткої політики щодо зайнятості, існують інші напрями політики соціального включення, яке є необхідним для зменшення абсолютної бідності та її відновлення. Такі напрями можуть набирати різноманітних форм, які найбільше надаються для місцевих умов. Отож обговорімо принципи, на яких вони повинні засновуватися, а не власне напрями політики.

Основним питанням щодо досвіду України є питання допомоги в натуральній формі, особливо так звані пільги. По-перше, країни Центральної Європи ніколи не мали великих систем пільг. Вони також поступово намагалися знищити будь-які пільги, що могли залишитися та забезпечити роботу держави щодо сплати за наявні пільги. Існує кілька причин такого підходу. Пільги в грошовій формі виявляються дорожчими і для держави, і для підприємств, які їх надають. Вони також недостатньо підтримують ідею цільового характеру та занадто щедрі. Водночас вони мають тенденцію створювати пастки для громадян, оскільки громадяни дуже часто не можуть змінити помешкання, роботу тощо без реальної втрати частини пільг.

З іншого боку, деякі уряди країн Центральної Європи (наприклад Польща або Словаччина) зробили наголос на допомозі в натуральній формі та фінансових виплатах як додаткового інструменту для підтримки бідних, окрім основної допомоги бідному населенню. Надання притулку або харчів міською владою безробітним громадянам, субсидування шкільних сніданків, підручників та інших необхідних речей для дітей з бідних сімей, надання житлових субсидій, зумовлених квартирною платою та оплатою комунальних послуг, або допомога дітям, обумовлена відвідуванням школи, – усі ці елементи є невід'ємною частиною систем соціального забезпечення цих країн. Допомога в натуральній формі та фінансові виплати можуть бути ефективними, якщо є велика ймовірність того, що ці гроші буде витрачено не за цільовим призначенням для зменшення бідності в майбутньому (наприклад витрати на освіту та житло) та якщо вони є додатковими до основної системи соціального забезпечення, що базується на грошових виплатах.

Одне з найважливіших питань в Європейському Союзі в цілому та в країнах Центральної Європи зокрема – розроблення систем оподаткування та соціальної допомоги таким чином, щоб створити економічні стимули до праці. Словаччина та Німеччина розпочали амбіційні реформи в цій сфері в 2003–2004 роках. Зараз до них приєдналася Чехія. Ці реформи, такі як

зменшення соціальних виплат, обумовлене надання соціальної допомоги, зниження податків для сімей з дітьми та зниження внесків до системи соціального забезпечення, намагаються змусити працівників платити за себе, навіть якщо їхня праця порівняно низькооплачувана. В Україні завдяки низькому рівню виплат з безробіття це питання, можливо, менш важливе, ніж інші, обговорювані в цьому документі.

Інше важливе питання стосується цільового характеру соціальних програм. Країни із середнім рівнем доходів, до яких належить Україна, не можуть підтримувати такий рівень оподаткування, який існує в країнах Європейського Союзу, та водночас темпи зростання, необхідні для зменшення бідності. Тому дуже важливо уникати універсальних систем загального добробуту такого типу, що існують у багатьох західноєвропейських країнах, і відповідним чином спрямовувати соціальні програми. Існує достатньо поширена ілюзія, що оскільки майже всі громадяни бідні в таких країнах, як Україна, держава має надавати субсидії всім. Ця ілюзія ігнорує той факт, що, зрештою, субсидії фінансують за рахунок податків, які сплачують ті самі бідні громадяни, але зменшили на всі витрати та неефективні дії влади. У цьому сенсі успішні неєвропейські країни, такі як Чилі та Корея, можуть бути взірцем для наслідування. Програми, що стосуються житла, охорони здоров'я та освіти, мають спрямовуватися дуже обережно для того, щоб гарантувати мінімальне піклування та доступ, що відповідають рівню, який ця країна може собі дозволити. Дуже добрим методом спрямування допомоги є концентрація уваги на дітях з незабезпечених сімей. Доведено також, що інтегровані, ефективні та результативні програми, які надають від народження дитини до зрілого віку та забезпечують достатньо рівний доступ для всіх дітей до охорони здоров'я, харчування та освіти, – одні з найкращих інвестицій, які може зробити державний сектор.

Насамкінець дозвольте привернути увагу до одного питання, в якому жодна центральноєвропейська країна не досягла відчутного успіху і що може також стосуватися України. Є дуже багато тих, хто програв від трансформації суспільства, – людей, яким понад 45 років і які мають досить низький рівень освіти. Здатність таких громадян пристосовуватися до нових умов, особливо якщо вони втратили роботу, обмежена. Їхня реінтеграція до ринку праці не надто успішна, і вони або залишаються безробітними (як, наприклад, у Словаччині та Польщі), або стають непрацездатними, або рано виходять на пенсію (як, наприклад, у Чехії та Угорщині). ■

вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua, тел.: (044) 236-5464, факс: (044) 236-4668. Архів **вісника центру** зберігається за адресою <http://visnyk.icps.kiev.ua/> Редактор **вісника центру** Євген Шульга (shulha@icps.kiev.ua), тел.: (044) 236-4477. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.