

УДК 364.35

Сергій Кузьменко

АЛГОРИТМ РОЗРОБКИ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ЛІТНЬОГО ВІКУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті запропоновано алгоритм розробки системи соціального захисту населення літнього віку на місцевому рівні, блоки якого охоплюють нормативну й індивідуальну оцінку рівня прибутків осіб літнього віку; формулювання критерію нужденності літніх у соціальній допомозі і підтримці та визначенні контингенту нужденних; розробку принципів диференціації та визначення форм і видів подібної допомоги і підтримки.

Ключові слова: система соціального захисту, населення літнього віку, соціальна допомога, нужденність.

пріоритетів, і системою заходів, і системою установ, і системою гарантій і так далі, що свідчить про багаторівневість досліджуваного об'єкта.

Багато вчених при аналізі соціального захисту не використовують термін «система», але явно її мають на увазі, перераховуючи різні аспекти, напрями, механізми соціального захисту. А ряд авторів системний аналіз соціального захисту здійснює через структуру наукової категорії «соціальний захист», який з незначними застереженнями можна перенести і на соціальний захист як об'єкт практичного застосування.

Ми, розуміючи соціальний захист як комплекс заходів щодо згладжування соціальної нерівності, бачимо мету саме в його усуненні, пом'якшенні, в забезпеченні громадян певним набором соціальних благ, який гарантує рівний для всіх базовий мінімум. Досягнення цієї мети сприяє гармонізації суспільних відносин, іншими словами, «працює» на реалізацію мети соціальної політики.

Слід зазначити, що заходи соціального захисту, достатні для однієї групи населення, можуть виявитися неефективними для іншої, нездійсненними відносно третьої і т. д. Тому потрібна розробка пакетів заходів для різних груп населення, впровадження в практику системи багаторівневого захисту.

Метою статті є визначення алгоритму розробки системи соціального захисту населення літнього віку на місцевому рівні.

Автором пропонується наступний алгоритм розробки системи соціального захисту літнього населення на місцевому рівні, що складається з декількох блоків (рис. 1).

Даний алгоритм є комплексом взаємозв'язаних заходів, які доцільно проводити місцевим органам управління, органами соціального захисту, службами соціальної допомоги. Розкриємо зразковий зміст кожного з приведених блоків.

1. Визначення складу і обсягу територіального (регіонального) прожиткового мінімуму літньої людини. Вдосконалення державної допомоги малозабезпеченим як один з важливих напрямів забезпечення соціального захисту здійснюється шляхом розвитку форм надання такої допомоги (допомога з малозабезпеченості, доплати, компенсації до пенсії, соціальні пенсії), а також на основі всебічного обліку особливостей соціально-демографічної структури малозабезпечених і їх сімей.

Конкретні шляхи підвищення рівня забезпеченості треба визначати залежно від особливостей категорії малозабезпечених, в даному випадку літ-

Постановка проблеми

Соціальний захист, як і будь-який соціальний об'єкт, безумовно, є системою. У ній можна виокремити взаємозв'язані між собою елементи, зрізи, блоки. Переважна більшість вчених, які досліджують проблеми соціального захисту, говорять про неї як про систему вже при її дефініції, інші використовують близький за значенням термін – комплекс. Учені, визначаючи соціальний захист через систему, як основні виокремлюють різні елементи: пріоритети, механізми, міри, заходи, дії, установи, гарантії, відносини, програми, стратегії [1–5]. Кожен з них по-своєму правий, оскільки соціальний захист одночасно є і системою

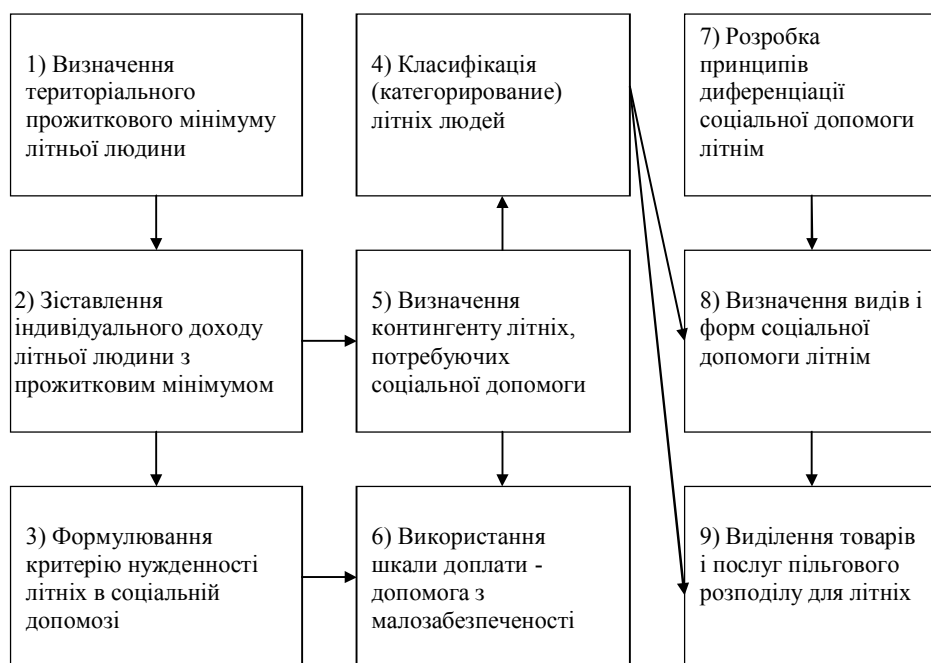


Рис. 1. Блок-схема алгоритму розробки системи соціального захисту літніх на місцевому рівні

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

ніх. Проблема малозабезпеченості можливо розв'язати на трудовій основі не в усіх випадках. Для громадян, позбавлених через різні причини можливості отримувати доходи від праці, основним джерелом підвищення рівня життя залишаються соціальні виплати.

Але через незначність виплачуваних сум вони були і залишаються поки що неефективними. Потрібний комплекс заходів із захисту економічних інтересів низькодоходних груп населення і виробітку методологічних підходів до вирішення цієї проблеми в найближчій перспективі.

Заходи щодо надання допомоги з боку державних органів влади малозабезпеченим верствам населення розробляються на основі мінімуму матеріальної забезпеченості – показника прожиткового мінімуму. Він використовується на цьому етапі економічного розвитку. Надалі передбачається перехід до показника мінімального споживчого бюджету.

Як вже відмічено, початковим моментом реалізації механізму системи соціального захисту є визначення прожиткового мінімуму, що адекватно відбиває специфічні регіональні, соціально-демографічні особливості і рівень споживання конкретної групи населення, осіб старше за працездатний вік. Це найбільш складна практична завдача. Прожитковий (фізіологічний) мінімум характеризує набір товарів і послуг, що визначає мінімально суспільно допустимий рівень споживання, який забезпечує задоволення мінімальних (фізіологічних) потреб.

Постанова Кабміну від 14.04.2000, яким затверджені продуктові і непродуктові норми споживання, здатна вгнати в депресію навіть найоптимістичнішу людину. У добу українцями відпущено менше 10 грамів сиру, 25 грамів ковбаси, 115 грамів м'яса (включаючи птаха і субпродукти), 5 грамів сала, 30 грамів риби, половинка яйця, 5 грамів гречки, 164 грами ягід і фруктів, 36 грамів кондитерських виробів і так далі, приблизно в тій же кількості [6].

2. Зіставлення з розрахованим прожитковим мінімумом рівня індивідуального, доходу людини, яка претендує на допомогу з малозабезпеченості. Далі на основі даних науково обґрунтованих розрахунків прожиткового мінімуму оцінюється і нижня межа гарантованих виплат літньому населенню (рівня мінімальної пенсії), яка повинна періодично переглядатися у зв'язку зі зміною вартості життя. Для раціоналізації оцінки пропонується використання поняття «диференційованого соціально гарантованого мінімуму доходу». Значення цього показника персоніфіковане і складається з вартості прожиткового мінімуму літньої людини і вартісної оцінки номінального трудового вкладу працівника, стажу і заробітку, порівнянних зі стажем «цензом» і середньою заробітною платою по народному господарству. Поки розробляється система нормативних споживчих бюджетів, в основу розрахунків береться вартість прожиткового мінімуму літньої людини, вартісна оцінка номінального трудового вкладу людини і сума відповідних надбавок (на пільги і натуральне забезпечення, на соціальне обслуговування, відхід, на утриманців, інші), що надаються в різному наборі для окремих категорій малозабезпечених. Це дозволить здійснювати диференційований підхід до різних категорій літнього населення.

3. Формулювання критерію нужденності літніх у соціальній допомозі й підтримці. Принципово нова форма соціального захисту – захист малозабезпечених громадян. Для цього доцільним є впровадження грошової допомоги і різних форм соціальної допомоги, на які

отримує право ця категорія населення. Складовою частиною підтримки рівня життя малозабезпечених літніх є діяльність муніципальних служб. При цьому критерій надання допомоги – рівень середньодушевого доходу сім'ї, порівнянаний з рекомендованим нормативом.

Для того, щоб той або інший показник (чи комплекс показників) матеріального добробуту був придатний для практичної роботи, він повинен задовольняти наступним вимогам.

1. Він повинен мати чітке визначення і легко піддаватися оцінці.

2. Він має бути універсальним, тобто придатним для застосування в різних регіонах (районах).

3. Він повинен мати практичне значення. Зокрема, соціальні працівники, які користуються цим показником, повинні мати можливість виявляти групи нужденних і розробляти відповідні програми дій.

4. Він має бути чинником, що враховується в ході ухвалення рішень і оцінки дієвості та ефективності систем соціального обслуговування.

При Формулюванні критерію нужденності літніх у соціальній допомозі і підтримці можливе використання системи показників, що характеризують рівень життя цієї категорії населення.

5. Визначення контингенту літніх, які потребують соціальної допомоги і підтримки. Усі види соціальної допомоги і підтримки повинні надаватися на основі власної заяви одержувача і результатів перевірки його матеріального стану. Це припускає створення дієвого адресного соціального захисту. Іншими словами, надавати всі види грошової та іншої допомоги в ув'язці із середньодушевим доходом сім'ї. При цьому в перспективі здійснювати поступовий перехід до виплати єдиної базової допомоги з малозабезпеченості, заснованої на зіставленні доходу конкретної людини (сім'ї), яка на нього претендує, з прожитковим мінімумом літньої людини. Це дозволяє розглядати проблему з дійсно наукових позицій, оскільки споживчий кошик прожиткового мінімуму розробляється фахівцями і враховує споживання продовольчих і непродовольчих товарів і послуг, що фактично склалося, характерне для соціально-демографічної групи населення літнього віку. Проте перехід на заявочну форму – це лише один механізм. Він не відміння іншого: наявність спеціальної служби, яка повинна виявляти тих, хто не спроможний потурбуватися про себе сам. Методичними посібниками при розробці цього блоку можуть стати спеціальні програми обстежень.

6. Класифікація (категоризація) контингенту літніх, які потребують соціальної допомоги і підтримки. Необхідність розгляду і виділення цього блоку актуалізується не лише зростанням абсолютної і відносної чисельності літніх людей. Абсолютно очевидно, що літнє населення – це різнорідна група, яка характеризується широким спектром внутрішніх відмінностей. «Старі літні» істотно відрізняються від «молодих літніх», які вийшли на пенсію нещодавно. Тому, розглядаючи демографічні особливості того або іншого району, треба не лише враховувати число і відсоток літніх, але і картину демографічних, соціально-економічних змін у масштабах цієї групи.

Усе це свідчить про те, як важливо не об'єднувати всі групи літніх, а розглядати кожну групу з розривом близько 10 років. При цьому можна буде отримати багато повнішу інформацію про потреби відповідного контингенту, матеріальний добробут, стан здоров'я, про те, як у цьому віці використовують наявні соціальні служби і як вони працюють, а також про те, яких тенденцій можна очікувати в майбутньому.

Виділимо групи людей старшого віку, схильних до особливого ризику, і, отже, таких, які потребують найбільш ретельного спостереження з боку соціальних служб: а) люди віком 80 років і старші; б) особи, які ведуть самостійне господарство (особливо – жінки); в) люди, які знаходяться в стані соціальної ізоляції; г) особи, у яких чоловіки (дружини) важко хворі або характеризуються втратою працездатності; д) особи, які одержують недостатню матеріальну допомогу.

7. Розробка принципів диференціації соціальної допомоги і підтримки літнім. Перехід у категорію пенсіонерів в умовах інтенсивного зростання вартості життя погіршує матеріальне становище людей. Підприємства і організації прагнуть позбавитися від працівників пенсійного і передпенсійного віку, знижується можливість знайти заробіток або працювати на колишньому робочому місці. Таким чином, найбільш дієві способи забезпечення соціальних гарантій літньому населенню можна об'єднати в дві групи: активні методи (створення інформаційних центрів, створення центрів і програм з перепідготовки і навчання, розробка програм і витрати, пов'язані з переміщенням робочої сили старшого віку і т. д.) й пасивні методи (витрати на виплату соціальної допомоги та інші види матеріальної допомоги). Мається на увазі, що фінансування заходів обох напрямів здійснюватиметься з об'єданого джерела. До нього ввійдуть кошти з державного бюджету на ці спеціальні програми і місцевого бюджету спеціального призначення, у т. ч. і відрахування підприємств.

Акумуляція значних грошових коштів у віданні однієї організації або служби потребує ретельної розробки обґрунтованих програм і конкретних грошових сум, необхідних для їх виконання. Це дозволить реально оцінити дієвість вживаних заходів і вести контроль за використанням грошових коштів. Збережені субсидії споживачам товарів і послуг варто розподіляти, по можливості точно враховуючи рівень прибутків, у формі готівки, щоб компенсувати підвищення цін і тарифів громадянам, одержуючим соціальну допомогу (пенсії).

У масштабах міста (району) мають бути чітко визначені напрями того або іншого виду допомоги, термін їх дії, а головне – її розмір. При обмеженості фінансових ресурсів і можливостей особливо важливим буде вміння правильно сконцентрувати фінансові ресурси на тому виді допомоги, яка в даний момент є найнеобхіднішою, а також бачити перспективні наслідки її застосування або ж прогнозувати декілька варіантів ситуації залежно від вжитих заходів і дій зовнішнього середовища.

Зменшити безробіття, не домагаючись економічного зростання, а винятково знижуючи чисельність працездатного населення нереально. Демографічні зміни разом з організаційним заходами не можуть вирішити проблему соціального захисту, навпаки, вони можуть зумовити протилежний ефект: збільшення числа пенсіонерів потребує великих витрат на соціальне забезпечення, що зведе нанівець увесь вигравш.

На цьому етапі розробки програми соціального захисту літнього населення можливе використання рекомендацій організації роботи із соціального обслуговування літніх.

8. Визначення видів і форм соціальної допомоги і підтримки літніх.

9. Виділення кола товарів першої необхідності і послуг, що підлягають пільговому (безкоштовному) розподілу, і визначення норми забезпеченості ними літнього населення. Зміст двох вказаних блоків тісно взаємозв'язаний і розглядатиметься спільно. Цей етап

розробки загальної системи соціального захисту літніх характеризується найбільш різноманітним змістом залежно від матеріальних, фінансових ресурсів цієї території, місцевих органів влади, територіальних служб соціального захисту.

Специфічні потреби літнього населення в соціальній допомозі визначаються особливим характером витрат сімей, до складу яких входять літні люди, і особливо сімей «чистих» пенсіонерів. З віком частина витрат збільшується або вони характерні тільки для цього віку (витрати на лікування, медичні послуги, ліки, заощадження на старість). Причому ці витрати доводиться здійснювати одночасно. Зразковий зміст цього блоку може бути наступним.

1. Місцеві програми «загальної» допомоги:

- доплати до пенсій;
- надання грошової матеріальної допомоги;
- пільги на оплату проїзду в міському транспорті;
- продаж товарів першої необхідності за соціально низькими цінами, зі знижками;
- забезпечення безкоштовним, пільговим харчуванням;
- дотації на купівлю продуктів харчування;
- обслуговування самотніх вдома, доставка продуктів додому;
- приготування їжі, прибирання квартир та інші послуги, супровід в транспорті, візити до офіційних установ, санітарно-гігієнічні процедури.

2. Державно-територіальні програми соціальної допомоги цільового призначення:

- цільові дотації на оплату комунальних послуг;
- цільові дотації на ремонт житла;
- допомога у сфері медичного обслуговування, безкоштовна медична допомога;
- знижки до цін на ліки.

На практиці в умовах динамічної соціально-економічної ситуації в суспільстві соціальна компенсація прибутків літнього населення з боку держави, що проводиться за принципом використання динаміки вартості споживчого кошика прожиткового мінімуму, неминуче відстає від наявних інфляційних тенденцій. Тому доцільно передбачати для групи осіб літнього віку додаткові спеціальні соціальні компенсатори. Вони мають бути доволі різноманітними, оскільки для осіб літнього віку ускладнене територіальне переміщення у пошуках кращих умов праці, життя. Соціальні компенсатори можуть утілюватися в цільові програми з підтримки рівня доходу, враховувати динаміку споживчих цін. Можливими нормами є програми продовольчих талонів, що надаються особам з низьким рівнем прибутків, на безкоштовне отримання продуктів харчування. Далі – спеціалізована мережа торговельних фірм, що організують продаж товарів за пільговими цінами. При всьому різноманітті видів допомоги повинна мати адресно-цільовий характер.

У перспективі неминуче розширення прав самих літніх громадян, наявність можливості вибору між різними видами допомоги – пільгами, послугами або грошовими компенсаціями.

На сьогодні нормою соціальної допомоги і підтримки літніх, що інтенсивно розвивається, стають територіальні центри соціального обслуговування. У них літні можуть отримати широкий спектр послуг. Серед них – харчування, послуги соціально-культурного характеру, консультативна допомога медичного, юридичного, психологічного профілю. Перспективний розвиток подібних територіальних центрів може припускати розширення

сфери послуг, що надаються особам літнього віку [7].

Соціальна допомога літнім людям повинна надаватися і з боку підприємств, з яких вони йшли на пенсію шляхом введення в колективні договори розділу про допомогу колишнім працівникам. Подібна підтримка може надаватися у вигляді одноразової допомоги при (дивися виході на пенсію), пропорційної або кількості відпрацьованих на підприємстві років, або іншому критерію. Набувають поширення і доплати до пенсій за рахунок коштів фондів споживання на підприємстві. Захищаються права власності осіб старших за працездатний вік у процесі приватизації підприємства.

Одночасно з вдосконаленням пенсійного забезпечення все більшого значення набуває надання спеціальних видів допомоги і послуг. Йдеться про створення комплексної медико-соціальної сфери обслуговування осіб літнього віку (геріатричної допомозги). Специфічні потреби цієї групи населення передбачаються також ще одним чинником. Це підвищена з віком залежність і втрата самостійності.

Літні члени суспільства, що ведуть самостійне господарство або живуть у сім'ях, можуть також отримувати допомогу з боку взаємозв'язаних груп, що становлять т.зв. «неофіційні організації з надання допомоги». У ці групи входять родичі, сусіди, друзі, які забезпечують соціальні контракти, надають допомогу, що потребує збереження здоров'я, або, принаймні, самостійності. Тут також варто згадати про колективні заходи, у яких можуть брати участь літні (наприклад, робота клубів, збори і т. д.). Можливе створення спеціальних шкіл для людей літнього віку з відділеннями: геронтології, геріатрії, гуманітарних знань і «хобі-трудова» терапії, «курси допомоги сусідам» для навчання різним видам догляду. У рамках подібних центрів можливе надання спеціальної консультативної допомоги. Дозвілля літніх може забезпечуватися частково за рахунок добродійності, частково при участі муніципальних органів.

Сім'я і «неофіційні групи з надання допомоги» в основному забезпечують турботу про літніх людей, тих, хто тією або іншою мірою втратив самостійність, дають можливість літнім залишатися членами суспільства. За оцінкою експертів, нині жодна країна не може навіть виникла така необхідність створити офіційні соціальні й медико-соціальні служби, здатні повністю замінити неофіційні канали допомоги літнім.

Основний упор в політиці, яка розробляється у сфері внутрішньої допомоги літнім, пропонується робити на зміцнення як можливостей, так і мотивації сім'ї продовжувати надавати допомогу її літнім членам. Ця політика повинна передбачати фінансову підтримку у вигляді допомоги, компенсацій, субсидій і звільнення (повне або часткове) від сплати податку тих членів сімей, які здійснюють догляд за літніми і престарілими. Можливо у рамках спеціальних програм надання таким сім'ям медичних послуг вдома, будівництво житла, розрахованого на розширену сім'ю та інші заходи. У перспективі – підтримка створення сімейних проектів, що дають прибуток, спрямованих на отримання додаткового доходу силами самих членів сім'ї.

9. Використання шкали доплат на людину, що зменшується у міру збільшення доходу людини, на доплату претенденту, з метою забезпечення прожиткового мінімуму малозабезпеченим літнім. Для кращого урахування регіональної, місцевої та індивідуальної специфіки доцільно одночасно із системою пенсійного забезпечення створити селективну систему допомоги. Ця система припускає надання допомоги тим, хто особливо

має потребу, після перевірки умов, що викликають її необхідність. Центр тяжіння цієї роботи переноситься на місцеві органи влади.

За рахунок муніципальних бюджетів вводиться спеціальна допомога. Для малозабезпечених (з малозабезпеченості). Ця допомога виплачується за сумою ознак (дохід, майно, житло, умови, можливості працевлаштуватися, інші індивідуальні характеристики). У створенні подібного механізму регулювання доходів, що спочатку зменшує, а потім унеможлиблює для людини (чи сім'ї) ризик стати малозабезпеченими, бачиться основа подолання бідності як соціального явища.

Доплату можна розрахувати за формулою:

$$D = M - \Phi, \text{ де}$$

M – територіальний прожитковий мінімум, розрахований для людини літнього віку, грн;

Φ – фактичний середньодушевий дохід сім'ї «чистих» пенсіонерів або літньої людини, яка претендує на допомогу з малозабезпеченості із урахуванням усіх джерел (пенсія, заробітна плата, особиста власність), грн.

Алгоритм розробки системи соціального захисту літнього населення на місцевому рівні складається з декількох блоків. Вони охоплюють нормативну й індивідуальну оцінку рівня прибутків осіб літнього віку; формулювання критерію нужденності літніх у соціальній допомозі і підтримці і визначення контингенту нужденних; розробку принципів диференціації та визначення форм і видів подібної допомоги і підтримки. Особливим етапом стає введення доплат з малозабезпеченості для літніх людей, які одержують дохід нижче за прожитковий мінімум, розрахований для літньої людини, що проживає на цій території.

Література.

1. Антонюк, П.П., Теоретичні аспекти категорії «Соціальний захист населення» / П.П. Антонюк, І.М. Михайлівська // Вісник Хмельницького національного університету. – 2007. – № 4. – С. 113–117.
2. Батченко, Л. В. Формування системи соціального захисту України та її складових : [збірник наукових праць ДонДУУ «Проблеми підвищення ефективності управління інноваційними проектами та об'єктами інтелектуальної власності»] / Л. В. Батченко, М. М. Деліні. – Донецьк, 2008 – Т. 9. – Вип. 98. – С. 10–21.
3. Борецька, Н. Концептуальні основи соціального захисту населення / Наталія Борецька // Економічні проблеми і перспективи стабілізації економіки України.: [Зб. наук. праць]. – Донецьк: Ін-т економіки промисловості. – 2000. – С. 18–32.
4. Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: [монографія] / Н. Г. Діденко. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.
5. Іващенко, Т.О. Напрями удосконалення інституційного забезпечення функціонування механізму соціально-економічного захисту / Тетяна Іващенко // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 75–79.
6. Корзина для народа: 5 г гречки и 300 г хлеба [електронний ресурс] режим доступу <http://kp.ua/daily/021211/313779>.
7. Бойко, М.Д. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. [Текст] / М.Д. Бойко. – К.: «Олан», 2004. – 312 с.