

*О. П. Крентовська,
кандидат наук з державного управління, докторант кафедри
соціальної і гуманітарної політики, Національна академія
державного управління при Президентіві України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ СТАРІННЯ НАСЕЛЕННЯ

У статті визначаються основні проблеми розвитку системи соціальних послуг в умовах старіння населення України. Обґрунтовуються концептуальні засади її реформування, пропозиції щодо застосування нових підходів та методів для досягнення більшої інтеграції літніх людей у суспільство та забезпечення високої якості їх життя.

In article the main problems of development of social security system regarding the ageing situation in Ukraine are defined. The conceptual basis of its reforming and proposals of implementation the new approaches and methods for achievement more integration of elderly people and ensuring the high quality of their life are argued.

Ключові слова: соціальні послуги, старіння населення, довготерміновий догляд, система охорони здоров'я, люди похилого віку.

Key words: social services, ageing, long term care, health care system, elderly people.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Виявлення, розкриття сутності, прогнозування тенденцій подальшого розвитку системи надання соціальних послуг у перехідній економіці України і сучасне розв'язання властивих їй протиріч є одними з найбільш актуальних напрямів дослідження становлення ринкової економіки. Соціальні послуги можуть підтримувати щоденну діяльність людини на певних фазах життєвого циклу (в дитинстві, у старості) або в окремих життєвих ситуаціях (у разі інвалідності, втрати родини, захворювання тощо) і, таким чином, забезпечити належний рівень та якість життя населення, нарощування людського капіталу.

Процес старіння населення ставить більш гостро перед державою проблему соціального забезпечення громадян літнього віку, пов'язану з необхідністю розвитку структур, які забезпечать задоволення потреб зростаючої соціально-демографічної групи. Це обумовлює необхід-

ність вивчення питань удосконалення системи соціального обслуговування громадян похилого віку і розробки науково-обґрунтованих рекомендацій щодо підвищення ефективності її функціонування.

Метою даної статті є обґрунтування концептуальних засад розвитку та підвищення ефективності системи соціальних послуг в умовах старіння населення з урахуванням зарубіжного досвіду.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У світовій і вітчизняній економічній науці соціальна сфера привертає увагу широкого кола спеціалістів різного профілю. Теоретичну основу таких досліджень становить вивчення суспільних благ у ринковій економіці в роботах Д. Аткинсона і П. Самуельсона, Д. Стігліца, Л.І. Якобсона. Підвищення ролі соціальних послуг у виробництві і накопиченні людського капіталу при переході до постіндустріальної економіки знайш-

ло відображення у працях Д. Белла, Г. Беккера, Дж.К. Гелбрейта, М. Кастельса. Однак їх дослідження об'єктивно обмежені вивченням розвинутої ринкової економіки.

У працях вітчизняних економістів до 1990-х років проблема виробництва соціальних послуг розглядалась переважно в контексті споживання і розподілу доходів. У даний час у вітчизняній економічній літературі переважно розглядаються загальні проблеми розвитку сучасної концепції функціонування соціальної сфери, особливості трансформації систем надання соціальних послуг в перехідній економіці і методи її регулювання, здійснюється порівняльний аналіз систем надання соціальних послуг в різних країнах.

Одним із напрямів досліджень вказаної проблематики є праці, присвячені питанням теорії і практики соціальної роботи, запровадження нових підходів щодо соціального обслуговування населення, в тому числі для людей похилого віку. Над цими питаннями працюють Горбатьок С., Грига І., Гундертайло Ю., Дем'яненко Н., Кабаченко Н., Лукашевич М., Семігіна Т., Савицький В., Сидоров В. Проблема організації соціальної та медико-соціальної допомоги літнім людям перебуває також у фокусі уваги українських геронтологів, фахівців системи соціального обслуговування населення, недержавних організацій, які захищають права літніх людей. У більшості цих публікацій автори вказують на недостатню теоретичну розробленість питань управління системою соціальних послуг в Україні.

Однак, розроблені теоретичні положення не дозволяють необхідною мірою розкрити сутнісні характеристики розвитку системи соціальних послуг з урахуванням демографічних змін та зростаючої потреби у нових заходах державної підтримки літніх людей в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Загальносвітові демографічні процеси свідчать про наростаючу тенденцію старіння населення. Щомісячно у всьому світі близько 1 млн чол. досягає вікового порогу в 60 років. Україна є однією з найбільш швидко старіючих країн світу. За прогнозами, частка осіб, старших 60 років, у загальному населенні до 2051 року зросте з 20 % до 33 %.

Процес старіння населення вимагає всебічного врахування їх специфічних потреб як особливої категорії громадян. Передусім все більш важливою проблемою стає доступ літніх людей до медичних та соціальних послуг. Належний рівень соціального обслуговування літніх людей обумовлює необхідність розширення мережі соціальних закладів

для довгострокового догляду, а також догляду в сім'ї, що призведе до зростання соціальних видатків на ці цілі та до збільшення неоплачуваного навантаження на жінок.

Таким чином, старіння населення вимагає від суспільства не лише мобілізації матеріальних ресурсів на підтримку літніх людей, але й конструювання інноваційної ідеології й ефективних технологій надання соціальних послуг.

Передусім це пов'язано з тим, що має місце тенденція до швидкого зростання числа літніх людей віком понад 80 років. Оскільки більша частина цієї групи людей через проблеми зі здоров'ям постійно потребує функціональної підтримки, попит на послуги з довготривалого догляду постійно зростає. Це посилює актуальність обговорення серед науковців, політиків зарубіжних країн та міжнародних співтовариств проблеми формування нових підходів до надання соціальних послуг літнім людям.

У цілому питання щодо організації, функціонування та фінансування національної системи в основному залежить від історичних, політичних, соціальних традицій досліджуваної країни та їх економічного вираження. Однак процеси старіння населення обумовлюють для усіх країн актуальність таких пріоритетних напрямів державної політики у сфері соціальних послуг, як:

- попередження залежності в похилому віці від сторонньої допомоги та підтримка літніх людей у самостійному проживанні;

- надання цілого спектра послуг, які включають матеріальну і соціальну підтримку людини, медичні послуги, надання психологічної допомоги тощо;

- забезпечення ефективної організації та фінансування системи послуг з довготермінового догляду, який базується на всебічному врахуванні потреб людини;

- гарантування якості та доступності соціальних послуг;

- надання різного роду підтримки неформальним надавачам соціальних послуг;

- забезпечення балансу оплачуваної зайнятості та відповідальності сімей.

Цілком очевидно, що усі ці питання є актуальними і для України, де літні люди стали однією з найбільш вразливих соціально-демографічних груп. Слід також врахувати, що трансформація українського суспільства, нерівномірності в соціально-економічних процесах призвели до зниження рівня і якості життя більшої частини літнього населення, збільшили кількість людей, які потребують соціального захисту.

В Україні сектор соціальних послуг конституювався відносно не-

давно, хоча соціальні послуги окремим громадянам надавались і раніше. У 2002 р. в Україні прийнято Закон "Про соціальні послуги", положення якого базується на міжнародному досвіді діяльності соціальних служб і передбачають необхідність проведення глибоких структурних перетворень системи соціальних послуг в цілому [1]. В Законі підкреслюється необхідність забезпечення рівних можливостей в отриманні соціальних послуг для літніх людей, орієнтація обслуговування на індивідуальні потреби і пріоритет заходів з соціальної адаптації літніх людей. Однак, оскільки розробці вказаного Закону не передувала належна концептуальна підготовка, більшість визначених у ньому механізмів управління і фінансування на сьогодні не реалізовані, що потребувало прийняття у 2007 р. Концепції реформування системи соціальних послуг [2].

На сьогодні функціонуюча система соціальних послуг недостатньо мобільна і не може задовольнити потреби населення. Недоступність послуг та низька їх якість, здавалось би, пояснюється обмеженістю фінансових ресурсів. Однак, проблема полягає також у виборі ефективної моделі системи соціальних послуг, відповідних фінансових механізмів та організаційних структур, застосуванні нових технологій соціального обслуговування.

Потребу в реформуванні системи соціальних послуг для людей похилого віку обумовлюють також недостатня забезпеченість геронтологічними службами, високий рівень захворюваності, інвалідності, смертності літнього населення, нормативно-правові та соціально-економічні обмеження надання соціальних послуг людям похилого віку залежно від сімейного стану, розвитку інфраструктури або місця проживання.

На сьогодні в Україні функціонування мережі установ соціального захисту населення тяжіє до стаціонарних видів послуг, хоча їх ефективність в окремих випадках нижча, ніж у нестаціонарних видів соціальної допомоги [4, с. 106].

У даний час всюди визнано, що навіть найкращі інтернати або стаціонарні заклади не можуть замінити сім'ї і домашнього проживання, тому обслуговування, в тому числі літніх, повинно мати "відкритий" характер. Відомо, якщо у людини є можливість вибору, вона воліє, аби допомога їй надавалася вдома й бажано близькими людьми. Держава у цьому випадку виконує функцію упорядкування соціальних відносин і є своєрідною проміжною ланкою між макросистемою держави в цілому та мікросистемою родинної й особистісної підтримки.

У зв'язку з цим в економічно розвинених країнах визнається необхідність забезпечення міжпоколінної солідарності в сім'ї, надання тим родинам, які здійснюють догляд за літніми людьми, різного роду підтримки і захисту [5, с. 47].

Питанням для урядів є забезпечення балансу між формальною і неформальною підтримкою літніх людей. У цілому в сфері соціальних послуг виокремлюють чотири ключових суб'єкти: сім'я, держава, громадянське суспільство та безпосередньо самі літні люди [5, с. 44].

Сім'я, сусідство і місцева громада розглядаються як базові інститути "органічної солідарності" та носіїв соціальних ресурсів. Змішані структури забезпечення соціальної політики у формі, наприклад, добровільних організацій, кооперативів чи взаємодопомоги/самопомоги населення отримали додатковий імпульс розвитку. При цьому в кожній країні вони спираються на власні історичні і культурні традиції.

В Україні на сьогодні ринок соціальних послуг не створений. Пріоритетною діяльністю є фінансування сформованої мережі соціальних установ на основі витратних принципів. Недержавні організації не мають доступу до надання відповідних послуг у рамках соціального замовлення. Слабо розвинена співпраця з благодійними і релігійними організаціями. Недостатньо використовуються можливості самофінансування при наданні соціальних послуг.

Слід зазначити, що підходи до організації фінансування послуг з довготермінового догляду значно різняться в різних країнах. Існують системи, які фінансуються через податки (зокрема, в Скандинавських країнах, Великобританії, США, Австрії та Франції), а також схеми довготермінового догляду, що базуються на страхових принципах в Німеччині, Люксембурзі та Нідерландах.

Серед вітчизняних науковців є прибічники створення нового інституту обов'язкового соціального страхування — страхування по догляду за самотніми пенсіонерами, інвалідами та іншими категоріями населення, що потребують регулярної і систематичної допомоги вдома. На їх думку, це сприятиме розв'язанню проблем соціального забезпечення, що склався в Україні у зв'язку зі старінням населення [3, с. 110].

Очевидно, що на сьогодні не створені економічні та правові передумови впровадження такого заходу. Пріоритетними завданнями у сфері соціальних послуг є впровадження ринкових механізмів функціонування системи соціальних послуг, розширення можливостей громадян обирати виробників послуг, диверсифікація форм надання по-

слуг на основі активного залучення недержавного сектора, яка повинна стати ключовим механізмом регіональної соціальної політики.

Крім цього, потребують розробки механізми підтримки традиційної ролі сім'ї, в тому числі надання матеріальної і соціальної підтримки родин, які здійснюють догляд за літніми людьми, запровадження соціального обслуговування тих літніх людей, хто не може сам себе обслуговувати або отримувати підтримку від родини, щоб уникнути переміщення в будинки-інтернати.

Зміна структури суспільного вибору з інституційних послуг до послуг, орієнтованих у громаді та послуг вдома, сприятиме створенню в Україні ринку соціальних послуг, що матиме принаймні два позитивних соціальних ефекти: збільшення зайнятості у сфері соціального обслуговування населення, а також підвищення доступності та якості соціальних послуг, максимальне задоволення попиту на соціальні послуги з боку споживачів.

В економічно розвинених країнах має місце тенденція до раціоналізації і модернізації системи соціальних послуг, що знаходить вираження у впровадженні нових механізмів управління системою соціальних послуг. Ще у 1980—1990-их роках відбулися ринкові реформи соціальної політики в Західній Європі та США, які були спрямовані на модернізацію форм і принципів надання послуг, апелюючи до "більшої свободи", "економічності та ефективності". Багато установ соціального захисту були приватизовані, залучені в конкурентні відносини та перейшли до нових організаційних форм та механізмів управління, які отримали концептуальне оформлення в термінах "нового соціального менеджменту". Управлінські технології, які успішно застосовуються в комерційному секторі, були впроваджені в менеджмент державних організацій для того, щоб зробити їх більш економічними, ефективними та результативними. Одним із напрямів було впровадження стандартів якості соціальних послуг, запровадження системи контролю за якістю соціальних послуг.

Також були переглянуті підходи до надання соціальних послуг. Заслуговує на увагу розроблена концепція інтегрованих соціальних послуг, яка базується на усвідомленні того, що досить часто витратні соціальні послуги не дають змоги забезпечити потреби та інтереси людини. Термін "інтеграція" стосується не одного, а низки підходів та методів для досягнення більшої координації та ефективності між різними видами послуг, кращих результатів для одержувачів послуг. Визнаючи ефективність вка-

заної концепції, у 2006 р. Рада Європи затвердила Методичні рекомендації щодо розробки та впровадження інтегрованих моделей соціальних послуг [6].

Використання зарубіжного досвіду раціоналізації і модернізації системи соціальних послуг в умовах старіння населення, забезпечення її соціальної і фінансової стійкості, дасть змогу побудувати в Україні ефективну систему соціальних послуг для літніх людей. У цій роботі пріоритетними завданнями є:

— розробка системи моніторингу й оцінки якості соціальних послуг та ефективності соціальних служб та їх працівників;

— перехід до фінансування соціальних послуг залежно від їх обсягу і якості на основі програмно-цілевих і конкурсних механізмів державного фінансування;

— розвиток платних соціальних послуг у тих сферах, де для цього існують необхідні передумови;

— забезпечення прозорості при розподілі бюджетних і небюджетних коштів, розвиток самокупності соціальних послуг у тих сферах, де для цього існують необхідні передумови;

— залучення профільних некомерційних організацій до розробки й експертизи державних соціальних програм, у тому числі через створення при місцевих і центральних органах державної влади різних суспільно-державних органів експертного, консультативного і координаційного призначення.

ВИСНОВОК

Досвід європейських країн свідчить, що система соціальних послуг населенню може виступи як інструмент корекції роботи механізмів самоорганізації і саморегуляції у суспільстві. Розвиток високоякісних, доступних послуг, стійкої системи соціальних послуг, особливо щодо довготермінового догляду, є ключовою проблемою для швидко старіючого суспільства. Оскільки число літніх людей в розвинутих західних країнах швидко зростає, відбувається швидкий розвиток різновидів послуг для літніх людей.

Стійка тенденція поступового старіння населення в Україні вимагає додаткових зусиль для розвитку й удосконалення системи соціального обслуговування літніх людей. Подальша підтримка реформи системи соціальних послуг вимагає відпрацювання основних її елементів: раціоналізація існуючої мережі установ та організацій, що надають соціальні послуги, у відповідності до потреб клієнтів; залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг; перегляд організаційної та функціональної структури держав-

ного регулювання системи надання соціальних послуг на усіх рівнях управління (національному, регіональному, місцевому); зміна механізму фінансування для забезпечення гнучкості при трансформації системи. Пріоритетними напрямками розвитку соціального обслуговування також є: врахування факторів активізації життєдіяльності літнього населення при наданні йому соціальних послуг; реалізація принципу індивідуального підходу до клієнта; розширення переліку соціальних послуг; врахування соціокультурних потреб літніх людей; формування інтегрованої моделі соціального і медичного обслуговування на регіональному рівні.

Необхідне подальше теоретичне осмислення процесів, що протікають у соціальній сфері, з точки зору їх впливу на ринок праці й економіку в цілому, на раціоналізацію бюджетних видатків і загальний стан фінансової системи. Враховуючи новизну проблеми ринкових перетворень в соціальній сфері, розвитку системи соціальних послуг може сприяти вивчення і використання позитивного досвіду розвинутих країн з ринковою економікою.

Література:

1. Закон України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг" від 13 квітня 2007 р. № 178-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Гошовська В.А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства: навч. посіб. — К.: НАДУ. — 2008. — 292 с.
4. Кабаченко Н., Семігіна Т. Сучасні підходи до соціальної роботи з людьми похилого віку // Соціальна політика і соціальна робота. — 2005. — № 1. — С. 93—109.
5. A Society for all Ages: Challenges and Opportunities / United Nations Economic Commission for Europe, Edited by Astrid Stuckelberger and Andres Vikat, 2008. — 105 p.
6. Integrated social services in Europe. Report prepared by Professor Brian Munday, University of Kent, United Kingdom, Consultant to the Group of Specialists on User Involvement in Social Services and Integrated Social Service Delivery (CS-US). — Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007. — 78 p.
7. Regional Dimensions of the Ageing Situation / Economic and Social Affairs UN. — N.Y., 2008. — 176 p.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2009 р.