

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

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ СТАРІННЯ НАСЕЛЕННЯ

**Розглядається досвід країн Європи щодо державного регулювання соціального розвитку в умовах старіння населення. Основна увага зосереджується на заходах державної політики, спрямованих на подолання соціально-економічних наслідків старіння населення та формування ефективної системи соціального захисту у похилому віці. Виявляються можливості використання європейського досвіду у цій сфері в Україні.**

**The experience of European countries concerning state regulation of social development in the context of ageing is considered. The main attention focus on state policy measures, which are aimed to overcoming the social and economic consequences of ageing and forming effective old-age security system. The opportunities of using European experience in this sphere in Ukraine are defined.**

*Ключові слова: старіння населення, соціальний розвиток, соціальна політика, соціальний захист людей похилого віку, зайнятість населення, пенсійна система, довготривалий догляд, міжпоколінна солідарність.*

*Key words: ageing, social development social policy, old-age security system, employment, pension system, long term care, intergenerational solidarity.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні в усіх європейських та індустріалізованих суспільствах, а також країнах, що розвиваються, старіння населення є домінуючою демографічною тенденцією і основним питанням, навколо якого відбуваються дискусії стосовно майбутнього соціального розвитку. Аналіз демографічних показників багатьох європейських країн показує стійкі тенденції старіння населення Європи [6, с. 123].

Старіння населення спричиняє якісні зрушення у соціальній структурі суспільств і обумовлює необхідність врахування в політиці держави економічних, соціальних та інших змін. З точки зору забезпечення стабільного розвитку країни Європи в останні десятиріччя здійснюють активний пошук соціальних інновацій та впроваджують нові соціальні й економічні практики. Існуючі заходи соціальної політики стосовно людей похилого віку переглядаються для того, щоб адаптувати ринок праці, пенсійні системи, витрати на охорону здоров'я, систему соціальних послуг відповідно до швидко зростаючої кількості літніх людей [3, с. 1].

Тенденція старіння населення робить сучасні суспільства схожими, незважаючи на велику різницю у рівнях економічного добробуту та інших ресурсах й характеристиках.

Україна як одна з "старіючих" європейських держав має додаткові проблеми реформування соціальної політики, оскільки в нашій країні одночасно продовжують відбуватися трансформація політичної та економічної системи. Однак, Європа може виступати як природне, доцільно організоване поле досвіду задоволення широкого кола суспільних запитів щодо вирішення соціальних проблем, пов'язаних зі старінням населення, та забезпечення стабільного соціального розвитку. Можливість використання Україною європейського досвіду в цій сфері посилює актуальність проведення даного роду досліджень.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Активна роль європейських держав у суспільному добробуті зумовила широкий розвиток в європейських

країнах науково-теоретичних досліджень, спрямованих на виявлення основних об'єктивних соціально-економічних, соціально-психологічних, демографічних факторів, які визначають процес старіння населення, оцінку його впливу, а також формування та реалізації державної політики з урахуванням нових демографічних змін. На основі отриманих досліджень з цього питання пропонуються різного роду національні програми дій, які передбачають коригування соціальної політики.

У вітчизняній літературі досліджується зарубіжний досвід, в тому числі європейських країн, щодо організації окремих систем соціального захисту та охорони здоров'я. Однак питанню розроблення державної політики щодо старіння населення в Україні та аналізу в цьому контексті зарубіжного досвіду увага не приділялася.

Метою даної статті є розкриття сутності й змісту державного регулювання соціального розвитку в умовах старіння населення у країнах Європи з метою з'ясування можливостей використання зарубіжного досвіду у вітчизняній практиці.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У публікаціях зарубіжних вчених з соціальної політики відмічено, що протягом двох останніх десятиріч відбувалися зміни і перегляд багатьох традиційних соціальних зобов'язань практично у всіх розвинутих державах. Основною причиною змін є старіння населення, внаслідок чого виникає потреба у модифікації цілої низки інститутів для того, щоб задовольнити потреби зміненої вікової структури суспільства [1, с. 131].

На сьогодні в країнах Європи існує розгалужена система соціального захисту літніх людей, яка включає систему пенсійного забезпечення та грошових виплат, а також інші компоненти життєвих ситуацій в похилому віці — житло, охорону здоров'я, соціальні послуги, інфраструктуру, довготерміновий догляд. У такий спосіб країни гарантують добробут і соціальну інтеграцію в похилому віці [5, с. 203]. При цьому соціальна політика в європейських країнах дуже неоднорідна, що урізноманітнює її уроки для України.

Ключовими напрямками удосконалення соціальної політики європейських країн щодо вирішення проблем, пов'язаних зі старінням населення, є наступне:

Сфера зайнятості. Європейські політики та науковці усвідомили, що ні високий рівень імміграції робочої сили, ні забезпечення вищого рівня народжуваності не є засобом до розв'язання проблем, які виникли внаслідок старіння населення [1, с. 144; 6, с. 65; 7, с. 109]. Визначальним є повне урахування потенціалу представників старшого покоління, більш продуктивне його використання для розвитку економіки. Однак при цьому знання і навички осіб старших вікових груп потребують оновлення з урахуванням конкуренції в глобальній економіці.

Основний підхід, який використовується для пристосування до нової демографічної ситуації, зводиться до продовження тривалості робочого життя. Наголос зроблений на зайнятості як ключовому методі для забезпечення адекватного рівня доходів у старості, а також підтримці фінансової стійкості системи соціаль-

ного захисту в похилому віці в довготривалому аспекті [5, с. 203]. Все це ілюструє тенденцію адаптації системи захисту до нової ситуації життя і роботи, збільшення рівня економічної активності, розширення індивідуального вибору та посилення особистої відповідальності.

Реформування ринку праці у європейських країнах здійснюється у напрямі підтримки працівників старшого віку. Існує ціла низка варіантів дій для усунення факторів, які дестимулюють продовження трудової діяльності літніх людей, зокрема: практика переводу на інші робочі місця для більш повного врахування потреб працівників передпенсійного віку; поліпшення умов праці для підтримки працездатності по мірі старіння; зміна оподаткування доходів для працівників пенсійного віку; боротьба з дискримінацією за віковою ознакою; пропаганда позитивного образу працівників старших вікових груп. Крім того, для збільшення тривалості трудової діяльності людини розширюються можливості працівників старшого віку брати участь у програмах безперервного навчання і професійної підготовки [7, с. 132].

Посилення фінансової і соціальної стійкості пенсійних систем. Європа характеризується високим ступенем державного захисту доходів у похилому віці. Інші ресурси, такі як професійні схеми пенсійного страхування чи різні форми індивідуального забезпечення для похилого віку відіграють додаткову роль.

У відповідь на зростання чисельності літніх людей багато країн Європи нещодавно реформували свої пенсійні системи. В деяких випадках впроваджені реформи мали на меті зменшити пенсійні витрати порівняно з прогнозованими тенденціями, тобто пом'якшити вплив старіння населення на державні видатки. За оцінками Економічного комітету ЄС, фактичні видатки на виплату пенсій у 2006 р. були нижчими більш ніж на третину порівняно з тими, які прогнозувалися у 2001 р., що є результатом реформ, здійснених за минулі п'ять років [5, с. 133].

Багато з цих реформ передбачали зростання пенсійного віку, запровадження накопичувального елемента, перехід від системи "визначених виплат" до системи "визначених внесків". Останній захід пов'язує розмір пенсій з прогнозованою середньою тривалістю життя (Німеччина та Швеція) або з прогнозованим числом пенсіонерів (Італія) і, таким чином, призводить до автоматичного обмеження видатків.

Нещодавні реформи в багатьох країнах визначали метою зростання індивідуального вибору та відповідальності. Хоча державна солідарна пенсійна система все ще превалює на сьогодні, однак намітилася чітка тенденція в пенсійній реформі до зростання ролі приватних, накопичувальних систем. Навіть в Німеччині, країні з найстарішою системою соціального страхування в Європі, найновіші реформи націлені на цю тенденцію.

Звичайно, не існує єдиної соціальної моделі для усіх європейських країн, ситуація в різних країнах різна. Наприклад, у 2003 р. в Австрії лише 10 % застрахованих осіб заробили право на професійні пенсії і лише 2 % сьогоднішніх пенсіонерів отримують професійні пенсії. З іншого боку, в Нідерландах 91 % усіх праців-

ників залучені до професійних схем пенсійного забезпечення і 83 % домогосподарств пенсіонерів отримують додаткові пенсії [5, с. 219].

Пенсійні реформи в більшості нових країн-членів ЄС в Центральній та Східній Європі поєднані з глибокою реструктуризацією основного солідарного рівня, зокрема шляхом часткової її заміни накопичувальною системою. В цілому аналіз свідчить, що нові країни-члени ЄС здійснили більш глибокі структурні реформи, в той час як країни ЄС-15 більшою мірою представили параметричні зміни. Це пов'язується з тим, що в нових країнах-членах ЄС політичний супротив до змін слабший і більша політична воля поглибити реформи [5, с. 219].

У цілому досвід країн Європи свідчить, що динаміка демографічних показників не створює проблеми для систем пенсійного забезпечення по старості, які не можна було б подолати. Пенсійні системи враховують специфіку країн, однак обов'язково будуються на таких основних принципах, як: фінансова стійкість системи, принцип солідарності між поколіннями та принцип адекватності пенсійних виплат з точки зору отримання достатнього доходу усіма пенсіонерами.

Як свідчать результати глобального огляду, проведеного у 2006 р. Оксфордським інститутом старіння, від 72 до 80 % усіх громадян світу вважають за необхідне скасувати визначення віку обов'язкового виходу пенсію та забезпечити вільний вибір часу припинення своєї трудової діяльності [4, с. 54].

Забезпечення послугами довготривалого догляду. Розвиток високоякісних, доступних послуг, стійкої системи медичного забезпечення та соціальних послуг, особливо щодо довготривалого догляду, є ключовою проблемою для старіючого суспільства. Як відмічають західні дослідники, на сьогодні має місце тенденція до швидкого зростання числа літніх людей віком понад 80 років. Очікується, що в наступні 15 років число найстарших літніх людей в ЄС зросте майже на 50 % [7, с. 87].

Країни ЄС значно відрізняються в їх політичних та культурних перевагах у забезпеченні догляду літніх людей: від орієнтованих на сім'ю до організації інституційних форм догляду. Австрія та Німеччина є прибічниками індивідуальної та сімейної відповідальності, в той час як Данія, Нідерланди, Норвегія, Швеція і частково Великобританія схиляються до ринкового та формального надання послуг літнім людям. Країни Східної Європи, як і країни колишнього СРСР, також тяжіють до сімейного неформального догляду, хоча це швидше відображає відсутність доступних послуг.

Навіть у країнах, де соціальні послуги надаються переважно через державні та публічні схеми, як у Скандинавських країнах, домінуючими формами надання послуг довгострокового догляду для літніх людей є індивідуальні, неформальні, неоплачувані послуги, які надаються родинами, дітьми та друзями. В цілому близько 80 % усіх цих послуг надаються в сім'ї.

На сьогодні в країнах ЄС визнається, що навіть найкращі стаціонарні заклади не можуть замінити сім'ї і домашнього проживання, тому приділяється значна увага підтримці міжпоколінної сімейної солідарності шляхом

надання різного роду допомоги сім'ям, які здійснюють догляд за літнім членом родини [4, с. 47].

Підходи до організації фінансування послуг з довготермінового догляду значно різняться серед країн. 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).

Державні видатки залишаються домінуючими у фінансуванні надання послуг в інституціях у всіх країнах, надання послуг вдома залишається з невеликим фінансуванням. Наприклад, в Австрії близько 80—90 % послуг, які фінансуються з бюджету, надаються 3,6 % особам літнього віку старше 65 років у інституційному догляді. Лише у Данії понад 20 % осіб, які проживають вдома, отримують послуги з догляду вдома [7, с. 123]. Досвід Данії з кінця 1980-х років свідчить про те, що заборона відкривати нові будинки з догляду та спрямування ресурсів до організації послуг вдома і послуг у громаді може дійсно знизити видатки на довготерміновий догляд через тривалий період.

Зміна структури суспільного вибору з інституційних послуг до послуг, орієнтованих у громаді, та послуг вдома може принести значні результати й в більш короткий період. Літні люди здійснюють вибір все більше на користь грошових виплат на догляд, розмір яких є нижчим, ніж вартість послуг стаціонарного догляду. Наприклад, в Німеччині, де система страхування по догляді пропонує такий вибір, відбулося потрійне зростання надання послуг з догляду вдома (з 12 % у 1995 р. до 35 % у 2002 р.). Зростання попиту на отримання соціальних послуг вдома спочатку зумовило дефіцит пропозиції цих послуг, однак купівельна спроможність від грошових виплат на догляд сприяла швидкому розширенню ринку соціальних послуг з більш широкими та більш якісними послугами [7, с. 127].

Тенденцією останніх років у країнах ЄС є неформальна зайнятість "нелегальних" мігрантів з країн з більш низькими доходами та рівнем життя (Східної Європи, Центральної Азії, Північної Африки та Латинської Америки) для догляду за літніми людьми у родинах. Такий догляд підтримує та частково замінює сімейний догляд в країнах західної Європи.

Таким чином, в європейських країнах здійснюється пошук необхідного балансу між формальною та неформальною підтримкою літніх людей, між індивідуальними та суспільними потребами, та відповідальністю, особливо стосовно міжпоколінної солідарності, допомоги та догляду. Ключовими питаннями у сфері соціальних послуг є: ефективність допомоги, можливі форми надання послуг, якість їх надання, ефективність управління у цій сфері, методи фінансування.

Гармонізація соціальної політики країн-членів ЄС. Організація систем соціального захисту в похилому віці є в повній компетенції країн ЄС, які самостійно приймають рішення стосовно цілей та структури цих систем. Однак в останні десятиріччя ЄС розширює спільні рішення у цій сфері.

У 1999 р. Європейська комісія запровадила спеціальну програму "Вперед до Європи для усіх вікових груп — просування процвітання і міжпоколінної со-

лідарності", в якій одне з основних положень було сформульовано таким чином: "...велика значимість демографічних змін при вступі в XXI століття надає ЄС можливість і потребу змінити застарілі практики стосовно літніх людей. Як на ринку праці, так і після виходу на пенсію, існує потенціал сприяти здійсненню більшого внеску від людей у другій половині їх життя. Потенціал літніх людей є великим джерелом ресурсів, який все ще недостатньо усвідомлений та мобілізується. Відповідні заходи та послуги у сфері охорони здоров'я та догляду можуть попередити, відкласти та мінімізувати залежність в похилому віці. Більше того, попит на ці послуги відкрив нові можливості для роботи" [5, с. 38—39].

Той факт, що різні системи соціального захисту у похилому віці в країнах ЄС мають однакові проблеми, які можуть бути вирішені шляхом вивчення досвіду один від одного, є основою застосування так званого відкритого методу координації, розробленого на Лісабонській Європейській Раді в березні 2000 р. Такий підхід був раніше застосований в країнах ЄС щодо політики зайнятості та соціального виключення. Відкритий метод координації передбачає визначення загальної мети і цілей, а також узгодження індикаторів і оцінок їх досягнення. Від країн очікується розробити стратегію національного політики відповідно до спільних цілей і пріоритетів [5, с. 98—99].

У жовтні 2000 р. Європейська комісія підготувала структуру для аналізу пенсійних систем і наголошувала, що: "Майбутній розвиток соціального захисту з довготермінової точки зору: безпечна та стійка пенсійні системи". Було наголошено, що для стійкості пенсійних систем буде недостатньо ізольованих реформ, також необхідним є зростання економічне та зайнятості. З іншого боку, зовнішній вплив глобалізації може швидше призвести до зростання ролі ринку та конкуренції у цій сфері, і, як наслідок, до зростання ролі ЄС. Основний наголос відкритого методу координації щодо національних пенсійних систем полягає у сприянні вивчення політики та структурних реформ, які представлені в багатьох країнах, і можуть бути прикладом успішної політики.

Нещодавно відкритий метод координації почав застосовуватись у сферах охорони здоров'я та соціальних послуг. Більшість національних підходів щодо питань старіння тісно пов'язані з комплексною реалізацією прийнятих у 2002 р. Мадридського міжнародного плану дій з проблем старіння та Регіональної стратегії його впровадження [2].

## ВИСНОВОК

Країни Європи володіють багатим арсеналом засобів для політичного втручання і внесення контрольованих змін в структуру існуючих інститутів, що надає їм можливість підтримувати на гідному рівні добробут усіх членів суспільства і забезпечувати стабільний соціальний розвиток.

Літні люди в країнах-членах ЄС мають широкий доступ до систем соціального захисту, яка дає змогу підтримувати високий рівень і якість життя. Така система захисту підтримує соціальну інтеграцію людей в по-

хилому віці. На сьогодні держави Європи є соціальними стабілізаторами, що попереджають серйозні соціальну напругу та поширення бідності у зв'язку зі старінням населення.

Увага науковців та урядів європейських країн до питання необхідності забезпечити соціально стабільний розвиток в умовах старіння населення спонукала прийняти рішення, яке стосується наступних поколінь як платників податків і робочої сили. В цьому контексті старіння не інтерпретується лише як негативний фактор, а швидше як чинник для перегляду міжпоколінної солідарності, особистої відповідальності та інтеграції суспільства в цілому.

Ключовою ціллю нещодавніх реформ соціальної політики щодо старіння населення стала зайнятість, яка розглядається як ключовий фактор для досягнення і адекватності й стійкості систем соціального захисту. Ці реформи мали на меті поліпшити їх адаптацію до більш гнучкого і тривалого життєвого курсу людини шляхом продовження трудової активності та забезпечення безперервної освіти протягом усього життя.

У сфері освіти, охорони здоров'я все більш активну роль стали відігравати принципи конкуренції і приватного менеджменту в управлінні даними сферами, а також структури приватного бізнесу. Багато надій покладається на широке застосування накопичувальних приватних пенсійних систем, а також особистих пенсійних планів, що свідчить про посилення позицій недержавного страхування.

Україна повинна зближувати свою діяльність до політики, яка проводиться в країнах ЄС. Головним уроком є те, що старіння населення України та його наслідки вимагають комплексу реформ політики держави щодо змін на ринках праці та капіталу, сферах охорони здоров'я та освіти, міграції та системи соціального захисту. Усі ці заходи потребують ґрунтовних досліджень з урахуванням досвіду країн, які застосували нові підходи, кращі інтеграційні моделі у сфері старіння.

## Література:

1. Григорьева И.А. Приоритеты социальной политики: пожилые люди /И.А.Григорьева // Журнал исследования социальной политики. — 2005. — Т. 3. — № 3. — С. 131—145.
  2. Мадридский Международный план действий по вопросам старения [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/53/PDF>.
  3. Развитие в условиях старения мира. Общий обзор /ООН, Департамент по экономическим вопросам. — Нью-Йорк, 2007. — 26 с.
  4. A Society for all Ages: Challenges and Opportunities. — United Nations Economic Commission for Europe, Edited by Astrid Stuckelberger and Andres Vikat, 2008. — 105 p.
  5. Enabling Social Europe / B. V. Maydell, K. Borchardt, K.-D. Henke eds. — Berlin: Springer, 2006. — 338 p.
  6. Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Sustainable Policies. — European Centre Vienna, 2007. — 850 p.
  7. Regional Dimensions of the Ageing Situation / Economic and Social Affairs UN. — N.Y., 2008. — 176 p.
- Стаття надійшла до редакції 08.10.2009 р.*