

**Ольга Крентовська,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри соціальної  
і гуманітарної політики НАДУ

### **Основні концепції державної політики залучення людей похилого віку до ринку праці**

Встановлюються найбільш вагомі фактори, що впливають на рівень економічної активності літніх людей. Досліджуються основні концепції державної політики залучення людей похилого віку до ринку праці, які застосовуються в розвинутих країнах. Обґрунтовуються засади розробки ефективної політики у цій сфері в Україні.

*Ключові слова:* державна політика, ринок праці, старіння населення, люди похилого віку, пенсійна система.

In this article the significant factors that impact on level of elderly people economic activity are defined. The main concepts of state policies on integration of elderly people to labour market, which were implemented by developed countries, are researched. The basis of developing the successful policy in this sphere in Ukraine is argued.

*Key words:* state policy, labour market, population ageing, elderly people, pension system.

*Постановка проблеми.* Однією із стратегічних цілей державної політики в індустріалізованих країнах є збереження зайнятості людей старше 50-річного віку та в цілому розширення тривалості трудової діяльності індивідів. Це завдання передусім зумовлено значними змінами в демографічній структурі населення, що відбуваються в цих країнах протягом останніх 50 років, насамперед зростанням тривалості життя та зниженням народжуваності, і, як наслідок, збільшенням абсолютної і відносної частки літніх людей. Згідно з прогнозами ООН до 2050 р. в найбільш розвинутих країнах частка людей старше 65 років становитиме 26% від усього населення, а на одного пенсіонера буде припадати лише дві працюючі особи (у 1950 р. цей показник був 1:10, сьогодні - 1:4). У країнах Західної Європи частка літніх людей у загальній чисельності населення зростає з 20% у 2008 р. до 30% у 2025 р., а до 2050 р. становитиме 35 або навіть 40% [9,

с. 397-419]. Така демографічна ситуація потребує забезпечення економічного зростання, підвищення зайнятості населення, зокрема населення від 54 до 64 років. Багато розвинутих країн прийняли рішення щодо стимулювання економічної активності людей старшого віку і збільшення фактичного віку виходу з ринку праці.

Проблема старіння населення є актуальною і для нашої країни. При цьому процес старіння українців збігся з періодом суспільних перетворень, які спричинили погіршення соціального становища більшості літніх людей, що веде до їх виключення зі сфери економічної діяльності, культурного і соціально активного життя. За період з 1959 по 2001 р. за даними перепису населення, співвідношення осіб пенсійного віку і населення працездатного віку збільшилося майже вдвічі (з 22,7 до 41,1%). За прогнозом Інституту демографії та соціальних досліджень Національної академії наук, протягом 2010-2025 рр. це співвідношення досягне 50%, а до 2050 р. - 76%. Уже нині пенсіонери становлять майже 30% від загальної чисельності населення [1].

Вивчення та узагальнення досвіду різних країн у контексті реалізації державної політики залучення людей похилого віку до ринку праці дасть змогу краще передбачати наслідки пропонованих рішень у сфері пенсійного забезпечення та зайнятості населення в Україні.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання економічної активності населення старших вікових груп частково досліджують вітчизняні науковці, які вивчають сучасний стан використання трудових ресурсів і трудового потенціалу населення України, а також ситуацію в пенсійній системі, зокрема: Н.Анішина, І.Гнибіденко, Б.Данилишин, Т.Кір'ян, А.Колот, І.Курило, В.Куценко, Е.Лібанова, М.Папієв, Т.Пліткаш, С.Пирожков, В.Савченко та ін. Водночас комплексного вивчення питання трудового потенціалу й активності літніх людей в Україні не проводилось.

У зарубіжних дослідженнях одним із основних факторів, які впливають на рішення індивіда щодо економічної активності в літньому віці, розглядається пенсійна система. Ці питання досліджують у своїх роботах: С.Блендаль, Д.Блау, Р.Буркхаузер, Г.Буртлас, Ж.-В.Груа, Дж.Квін, Е.Лазаєр, Р.Ламсдейн, О.Мітчелл, Р.Моффіт, С.Скарпетта, Е.Семмвік та ін. Вивчення впливу інших факторів, таких як стан здоров'я літньої особи,

загальний стан її сім'ї, розмір пенсійних виплат, на пропозицію праці населення старшого віку представлено в дослідженнях Г.Буртлеса, П.Діамонда, Дж.Квіна, Р.Моффита, Е.Семмвіка, Дж.Хаусмана, М.Хоніг, К.Учелло.

*Метою* статті є аналіз концептуальних підходів державної політики щодо розширення зайнятості людей похилого віку, які застосовуються в практиці різних країн, та обґрунтування основних засад регулювання економічної активності населення старших вікових груп в Україні.

*Вклад основного матеріалу дослідження.* На сьогодні в країнах з розвинутою економікою люди старшого віку є об'єктом державної політики щодо стимулювання зайнятості. Збереження літніх людей на ринку праці сприяє покращанню державних фінансів, протистоянню негативного впливу старіння населення на економічне зростання і збільшенню чисельності працюючого населення.

Зайнятість людей похилого віку за своєю суттю має обмежений характер, що пов'язано як з об'єктивними факторами (ознаками старіння і зниженням працездатності у літніх працівників), так і з упередженим ставленням до працівників у зрілому віці [5, с. 50]. На сьогодні більшість дослідників історії розвитку систем соціального захисту в розвинутих країнах вважають, що інститут пенсійного забезпечення, який став глобальним, цивілізованим масштабу проривом у створенні гуманних умов існування літніх людей, водночас спричинив появу стереотипів "достатності" уваги до них з боку суспільства, поширених образів населення старшого віку як людей, які не приносять користі і навантажують суспільство.

Такі стереотипи негативно впливають на самопочуття літніх людей, на вибір ними стратегії життя у цей період і суперечать реальному стану справ. Дослідження фізіологів і психологів свідчать про те, що більшість людей у пенсійному віці (принаймні до 70-75 років) значною мірою зберігають працездатність, компетентність, інтелектуальний потенціал. Такі поняття, як функціональний вік і працездатність почали розглядатися з урахуванням більш відповідних показників, зокрема того, наскільки літня людина здатна справитися з вимогами конкретної роботи. Так, більшість фізіологічних змін, які колись вважались ознакою старіння, тепер справедливо приписують хворобі, способу життя. Вважається, що фізично

здорові літні працівники здатні виконувати більшу за обсягом роботу і робити її більш якісно, ніж молоді люди, які ведуть сидячий спосіб життя.

Широкі емпіричні дослідження свідчать, що завдяки набутому досвіду літні працівники зазвичай знаходять спосіб компенсувати свої недоліки і часто виконують свою роботу більш професійно, ніж молоді працівники. У цьому зв'язку різниця в продуктивності праці між віковими групами зазвичай набагато менша, ніж коливання в межах кожної вікової групи [4, с. 16].

Разом з тим збільшення середньої тривалості життя, зростання чисельності літнього населення веде до посилення конкуренції серед представників різних вікових груп у професійно-діловому середовищі. Міжпоколінна трансмісія, про яку писав німецький соціолог К.Мангейм ще до Другої світової війни, поміняла місцями покоління, і знання молоді виявились більш затребуваними і ефективними, ніж знання старшого покоління. Однак дослідження американських спеціалістів показали, що літні працівники розумової праці відстають від молодих у швидкості роботи, але істотно переважають їх у точності, ретельності, обґрунтованості висновків (особливо лікарі та вчені) [2, с. 140-141].

Таким чином, для досягнення цілей із забезпечення зайнятості людей старшого віку необхідно визнати, що продовження трудової діяльності літніх працівників не обов'язково призводить до звуження працевлаштування молоді. Економіка в цілому може отримувати вигоду від використання досвіду та професійних знань літніх людей у справі професійної підготовки молоді і новоприйнятих працівників.

Дослідження мотивації продовження трудової діяльності в пенсійному віці проводяться в різних країнах світу для визначення більш орієнтованих на потреби літніх людей форм соціального обслуговування. Зайнятість населення похилого віку в багатьох випадках є вимушеним заходом, тому це явище відображає як позитивні, так і негативні аспекти. По-перше, у деяких країнах з високим рівнем бідності та з низьким рівнем життя населення літні люди змушені працювати через несприятливі умови їх соціально-економічного забезпечення. По-друге, зайнятість літніх людей багато в чому визначається існуючою ситуацією на ринку праці і станом трудових ресурсів, які, у свою чергу, зумовлені особливостями демографічного

розвитку країн. Нестача трудових ресурсів працездатного віку сприяє залученню літнього населення у суспільне виробництво і більш тривалому перебуванню їх на ринку праці. По-третє, зайнятість літнього населення може розглядатися як позитивне явище, зокрема щодо зменшення навантаження на населення працездатного віку. За достатньо високих темпів економічного розвитку країни та ефективної політики боротьби з бідністю зайнятість літніх людей дає їм можливість отримувати додаткові доходи, а також психологічне задоволення від усвідомлення своєї трудової активності.

Якщо в країнах, які розвиваються, літні люди продовжують працювати після виходу на пенсію передусім тому, що розмір пенсійних виплат не забезпечує належного життєвого рівня, то в розвинутих країнах в останні роки збільшується чисельність людей старше 65 років, які продовжують працювати, і передусім завдяки заходам державної політики. До 1970-х рр. у країнах ОЕСР майже 80% чоловіків у віці від 55 до 64 років працювали. Починаючи з 70-х років питома вага працюючих літніх чоловіків зменшувалася, досягнувши її найнижчого рівня в 1995 р. (62,7%). Основною причиною зменшення економічної активності населення після 55-річного віку було широкомасштабне використання можливостей раннього виходу на пенсію, які були запроваджені як засіб розв'язання проблем безробіття, насамперед серед молоді. Однак починаючи з середини 1990-х рр. спостерігається підвищення рівня зайнятості літніх працівників. Зміни в тенденціях лежать не лише у площині соціального захисту. Із середини 1990-х рр. більшість індустріалізованих країн переживали період відносного економічного зростання, що вплинуло на зростання зайнятості всіх працівників, у тому числі у старшому віці. Цю тенденцію також можна пояснити зміною вікової структури населення: зростання частки літніх людей імовірно має вплив на загальний рівень зайнятості людей віком 55-64 років [8, с. 114-121].

Розвитку стратегій державної політики в різних країнах щодо зайнятості літніх людей сприяє діяльність міжнародних організацій, які опікуються питаннями захисту економічних і соціальних прав літніх людей, зокрема Міжнародної організації праці, Фонду народонаселення ООН, Організації економічного розвитку і співробітництва, Ради Європи, Європейського Союзу. Серед документів, прийнятих цими організаціями стосовно

політики держав у сфері зайнятості літніх людей, слід виділити Мадридський міжнародний план з питань старіння населення, схвалений на другій Всесвітній асамблеї ООН з питань старіння населення у 2000 р., який закликає до зміни в підходах у всіх секторах державної політики з метою використання можливостей літніх людей [3]. Згідно з рекомендаціями Генеральної конференції МОП з питань зайнятості літніх працівників (червень 1980 р.) проблеми старіючої робочої сили повинні розглядатися в рамках загальної збалансованої стратегії зайнятості в країні і на підприємствах.

Заходи державної політики, які вживаються в різних країнах світу для залучення працівників старшого віку, можна поділити на три категорії: політика обмеження, політика заохочення та політика, спрямована на формування більш позитивного іміджу працівників старшого віку.

Політика обмеження має на меті зробити менш щедрими пенсії за віком, що виплачуються в межах національної пенсійної системи. Часто така політика передбачала підвищення пенсійного віку. Наприклад в Японії передбачено поступове підвищення віку виходу на пенсію з 60 до 65 років до 2030 р., а в США - до 67 років до 2027 р. Іншими змінами в пенсійному законодавстві, які сприяють зростанню трудової активності літніх людей, є врахування при визначенні розміру розрахунку пенсій демографічного фактора, який відображає зростаючу тривалість життя (Фінляндія, Німеччина, Італія, Норвегія та Швеція). У Франції та Італії пенсійний поріг не змінено (60 років), але збільшено число років, необхідних для сплати страхових внесків для призначення пенсії [6, с. 21]. Деякі країни змінили пенсійні системи шляхом врахування при розрахунку пенсій суми заробітку, отриманого протягом усієї трудової діяльності, а не лише заробітної плати за найкращий період чи в останні роки роботи (Австрія, Португалія, Швеція). Хоча основною метою цих реформ було покриття пенсійних видатків, вони також прямо впливають на час виходу на пенсію.

Обмежувальними заходами також є реформування систем раннього виходу на пенсію. Деякі країни скасували можливості дострокового виходу на пенсію або значно зменшили їх кількість (Бельгія, Данія, Фінляндія та Німеччина), зокрема шляхом обмеження доступу до отримання допомоги по безробіттю, у разі інвалідності чи довготермінової хвороби, які часто

використовуються як перехідні виплати до призначення пенсій (Данія і Нідерланди) [9, с. 395-406].

Метою політики заохочення є спонукання літніх працівників залишитися на ринку праці довше. Часто впроваджені заходи передбачають стимулювання відстрочення виходу на пенсію. Наприклад, в Італії працівники приватного сектору, які мають право на отримання пенсії за віком і продовжують працювати, звільняються від сплати внесків солідарного пенсійного страхування. Іншим шляхом стимулювання літніх працівників залишитися на ринку праці є забезпечення можливості поетапного виходу на пенсію. Протягом такого перехідного періоду між повною зайнятістю і остаточним виходом на пенсію працівнику зменшують тривалість робочого часу і додатково надають можливість отримувати часткову пенсію (Австрія, Норвегія, Іспанія).

Важливими стимулюючими заходами вважаються також поліпшення умов та організації праці чи навчання працівників старшого віку, надання їм доступу до додаткової освіти, забезпечення безперервного навчання. Такі заходи передбачають надання послуг з профорієнтації, професійної підготовки та перепідготовки, з пошуку роботи для осіб передпенсійного віку і літніх людей, які протягом останніх 10 років вийшли на пенсію [8, с. 75].

Політикою "активізації" також є заохочення роботодавців приймати на роботу літніх працівників, зокрема шляхом компенсування витрат на оплату праці працівників старшого віку чи встановлення нижчих розмірів внесків на соціальне страхування. У Швеції роботодавці, які наймають літніх працівників за договорами довготривалого найму, мають право на отримання субсидій, розмір яких може становити до 75% заробітної плати працівника. В Австрії роботодавці звільняються від сплати внесків по страхуванню на випадок безробіття у разі, якщо вони наймають працівників у віці 50 років і старше. Враховуючи те, що людям старшого віку значно важче повернутися на ринок праці, деякі уряди накладають фінансові стягнення стосовно підприємств, які звільняють працівників старшого віку (наприклад у Нідерландах та Іспанії) [9, с. 456-461].

Третій тип політики спрямований на подолання стереотипів щодо літніх людей та формування більш позитивного

іміджу працівників старшого віку. Найчастіше така політика передбачає широке інформування громадськості з метою зміни іміджу працівників старшого віку та культури раннього виходу на пенсію. Також існує практика розроблення кодексів поведінки, які розраховані на роботодавців і включають кращий управлінський досвід стосовно зайнятості літніх працівників [8, с. 103]. Іншим шляхом зміни стереотипів є прийняття законодавства щодо заборони дискримінації за віком. Поява таких законодавчих актів у країнах Європи великою мірою була зумовлена схваленням Європейською комісією у 2000 р. директиви щодо заборони дискримінації за віком, яку всі країни ЄС зобов'язані були адаптувати. В США також законодавством закріплена заборона на звільнення через вік. Відповідний закон, вперше прийнятий у 1968 р., розширив вік осіб, на яких спрямований захист на ринку праці, спочатку з 40 до 65 років, потім до 70 років, а згодом вікова межа зовсім була скасована [4, с. 18].

Аналіз заходів, які вживалися урядами економічно розвинутих країн щодо розширення зайнятості людей старшого віку, дає змогу виділити два типи реформ:

пенсійні реформи, які мали на меті забезпечити покриття дефіцитів пенсійних фондів шляхом застосування різного роду обмежень. Однак ці реформи справляли незначний вплив на політику у сфері зайнятості і були недостатніми, щоб ліквідувати перешкоди на ринку праці для працівників старшого віку;

комплексні реформи, які можна охарактеризувати як "культурну революцію" у трудових відносинах, сфері зайнятості, пенсійного та соціального забезпечення і спрямовані на загальну підтримку працівників старших вікових груп, забезпечення співпраці соціальних партнерів, формування почуття відповідальності та обов'язку у всіх членів суспільства. Така стратегія хоча й складніша у реалізації, але є більш результативною у розширенні зайнятості літніх людей [10, с. 284-297].

Загальні зміни структури робочої сили, що спостерігаються в розвинутих країнах, поки що не прийшли в Україну. Навпаки, на жаль, можна говорити про протилежний характер цих структурних зрушень. Трудові ресурси в Україні зменшуються внаслідок високого рівня еміграції та смертності серед населення працездатного віку. Прогнози свідчать, що в Україні частка



населення працездатного віку (від 15 до 59 років) буде скорочуватись і надалі, беручи до уваги поточні показники динаміки зменшення чисельності населення, зниження рівня народжуваності та високого рівня смертності. За оцінками Світового банку, скорочення частки населення працездатного віку та зростання частки літніх людей можуть негативно позначитись на економіці, якщо не будуть розроблені нові механізми залучення до ринку праці населення старшого віку, особливо з високим рівнем кваліфікації [7, с. 16].

У вітчизняному законодавстві про працю і зайнятість відсутнє поняття "працівник похилого віку", що означає відсутність спеціального регулювання зайнятості літніх людей, підтримки тих пенсіонерів, які бажають і можуть працювати. Законом України "Про зайнятість населення" передбачена підтримка лише осіб передпенсійного віку.

Узагальнення досвіду реалізації державної політики стосовно розширення трудової діяльності населення старшого віку в розвинутих країнах дає змогу визначити такі основні вимоги щодо ефективності її формування в Україні:

необхідно проводити широкомасштабні та інтегровані реформи, які б стосувалися всіх аспектів соціального захисту, ринку праці, освіти, умов праці тощо. Демографічне старіння є глобальною проблемою, і відповідь на цю проблему не може бути обмежена змінами в пенсійній системі;

у разі впровадження певних заходів щодо збільшення пенсійного віку повинні реалізовуватися і заохочувальні заходи зі стимулювання працівників залишатися на ринку праці. Поєднання цих напрямів дає більш значні результати не лише у фінансовому вимірі, а й у поведінці працівників старшого віку;

важливо встановити довготермінові цілі, які спрямовані не лише на літніх людей сьогодні, а і на майбутніх отримувачів пенсій. Такі цілі повинні забезпечити реалізацію нового життєвого курсу людини, який би надавав їй можливість зберігати трудовий потенціал і здатність до праці протягом усього періоду економічної активності;

слід враховувати, що працівники старшого віку представляють різноманітні категорії людей стосовно професії, освіти, вікової групи, здоров'я, сімейного стану та оплати праці. Тому політика підтримки зайнятості літніх людей повинна

забезпечувати різні стратегії виходу на пенсію та системи соціального захисту;

необхідно забезпечити тісну співпрацю роботодавців у виробленні та впровадженні політики. Підприємства мають відігравати значну роль у стимулюванні зайнятості працівників старшого віку та надавати допомогу у їх працевлаштуванні.

*Висновки.* Реформування ринку праці в економічно розвинутих країнах здійснюється у напрямі підтримки працівників старшого віку, більш повного врахування їх потенціалу для розвитку економіки. Існує низка варіантів дій для усунення факторів, які дестимулюють продовження трудової діяльності літніх людей, зокрема: практика переведення на інші робочі місця для більш повного врахування потреб працівників передпенсійного віку; поліпшення умов праці для підтримки працездатності у міру старіння; зміна оподаткування доходів для працівників пенсійного віку; боротьба з дискримінацією за віковою ознакою; а також пропаганда позитивного образу працівників старших вікових груп. Крім того, для збільшення тривалості трудової діяльності людини розширюються можливості літніх людей брати участь у програмах безперервного навчання і професійної підготовки.

В Україні актуальність вивчення питання трудової активності населення літнього віку зумовлена як процесом старіння населення, що супроводжується зростанням навантаження на зайняте населення, так і завданнями реформування пенсійної системи. Очевидно, що місце і роль літніх людей у соціумі мають змінитися. Залучення старшого покоління до активної участі в економіці потребує подальшого наукового обґрунтування заходів державного сприяння і регулювання, які долають дискримінацію завіком і використовують потенціал літніх людей для їх самореалізації, безперервної освіти і суспільної діяльності.

### ***Список використаних джерел***

1. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовт. 2009 р. № 1224-р. Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

2. Григорьева И. А. Приоритеты социальной политики: пожилые люди / И. А. Григорьева // Журн. исслед. соц. политики. - 2005. - Т. 3. - № 3. С. 131-145.

3.Мадридский Международный план действий по вопросам старения. - Режим доступа : <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/53/PDF>

4.*Роик В.* Вопросы адаптации пожилых к трудовой деятельности и их социальная интеграция / В. Роик // Человек и труд. - 2009. - № 9. - С. 15-18.

5.*Смирнова Т. В.* Пожилые люди: стереотипный образ и социальная дистанция / Т. В. Смирнова // Социол. исслед. - 2008. - № 8. - С. 49-55.

6.A Society for all Ages: Challenges and Opportunities / United Nations Economic Commission for Europe, Edited by Astrid Stuckelberger and Andres Vikat, 2008. - 105 p.

7.Labor Demand Study. - Ukraine ; Washington, D.C. ; World Bank, 2009. - 37 p.

8.Live longer, work longer. - Paris : OECD, 2006. - 146 p.

9.Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Sustainable Policies. European Centre. - Vienna : European Centre Vienna, 2007. - 850 p.

10.*Reday-Mulvey G.* Working Beyond 60? Key policies and practices in Europe / G. Reday-Mulvey. - New York : Palgrave Macmillan, 2005. - 304 p.