

УДК 35.364

С. Г. КУЗЬМЕНКО

ПОБУДОВА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ НА РІЗНИХ РІВНЯХ УПРАВЛІННЯ

Визначено особливості побудови системи соціального захисту осіб похилого віку на державному, регіональному і місцевому рівнях. Проаналізовано основні елементи соціального захисту осіб похилого віку у сфері прибутків і споживання.

Ключові слова: система соціального захисту, особи похилого віку, механізми соціального захисту, державне управління.

In the article determines design features of the social protection of the elderly at the national, regional and local levels. The basic elements of social protection of elderly people in the field of income and consumption is analyzed.

Key words: system of social protection of elderly, mechanisms of social protection, public administration.

Механізм соціального захисту – це комплексна, динамічно мінлива система засобів і методів, використовуваних органами влади для регулювання (нейтралізації та подолання) негативних наслідків функціонування ринкових відносин. Соціальний захист осіб похилого віку може здійснюватися у формі прийняття відповідних нормативних актів, що забезпечують гарантування їх прав, а також надання різних видів соціальної допомоги і підтримки.

Роль держави має бути організаційно-контрольною, в деякій мірі посередницькою. Державна програма соціального захисту, забезпечуючи мінімальний рівень соціальних гарантій, повинна водночас охоплювати особливі випадки соціального захисту. Пріоритетами у здійсненні соціальних функцій держави стають такі: а) страхування перед наданням допомоги, б) грошові виплати перед негрошовою формою допомоги, в) блокові субсидії перед вузькоцільовими програмами.

Зараз в Україні є окремі елементи, системи соціального захисту осіб похилого віку, але поки що вони розрізнені і не відповідають масштабу матеріальної забезпеченості, яка існує в нашій країні. Для вирішення цієї проблеми потрібно цілеспрямовані зусилля як центру, так і регіонів, де з урахуванням місцевих особливостей в основному і повинна функціонувати ця система надання допомоги і підтримки.

Питанням соціального захисту осіб похилого віку присвячено праці В. Ковальчук, О. Комарової, О. Котукова, Г. Мазуренко, О. Папазової та ін. [1–5]. Однак у цих працях повністю не висвітлено головні завдання, які варто мати на увазі при побудові системи соціального захисту осіб похилого віку. Перш за все, це досягнення соціальної справедливості і виконання таких положень:

1) фінансове забезпечення пенсійної системи повинне розподілятися на всіх громадян на рівній основі; 2) спрямованість використання ресурсів повинна забезпечити захист тих, хто найбільше має потребу; 3) соціальний захист осіб похилого віку доцільно розглядати не ізольовано, а в рамках усїєї соціальної сфери. Умовою створення дієвої системи соціального захисту є розподіл компетенції та функцій між різним рівнями територіально-господарського управління. Можна виокремити три таких рівні: державний, регіональний, місцевий.

Метою статті є визначення особливостей побудови системи соціального захисту осіб похилого віку на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Проаналізувавши стан розробки заходів щодо соціального захисту, осіб похилого віку можна констатувати відсутність централізованих пакетів методик з аналізу, прогнозу нужденності осіб похилого віку в соціальному захисті, отриманню первинної інформації з цієї проблеми. Усе це й інші проблеми вказують на необхідність ухвалення законодавства, що визначає соціальну політику відносно осіб похилого віку і закріплює відповідні соціальні гарантії. Базою реалізації вказаних гарантії для осіб похилого віку може стати Закон України “Про основні засади соціального захисту літніх громадян”. Важливою умовою при цьому стає якість законодавчих актів у сфері соціальної політики, що забезпечує реальність їх виконання.

При визначенні категорії осіб, на яких потрібно поширювати дію Закону, необхідно враховувати класифікацію віку, передбачену ВООЗ, і встановлений законодавством пенсійний вік. Особи, які одержують пільгову пенсію або пенсію за вислугу років, не входять до розряду “літніх” до тих пір, поки не досягнуть певного вікового порога.

Побудова системи соціального захисту літнього населення ґрунтується на закріпленні певних соціальних гарантії громадянам післяпрацевдатного віку, а саме: гарантії захисту від довільного звільнення, гарантії пенсійного забезпечення і забезпечення прожиткового мінімуму, гарантії підтримки реального змісту прибутків при зміні вартості життя, гарантії права на допомогу суспільства малозабезпеченим літнім громадянам.

Система соціального захисту осіб похилого віку повинна передбачати комплекс необхідних грошових виплат, натуральні форми забезпечення, надання послуг (на рівні не нижче за мінімальні соціальні нормативи) у сфері соціальної інфраструктури. Відносно новими елементами системи соціального захисту осіб похилого віку є встановлення прожиткового мінімуму для людини післяпрацевдатного віку, допомога самотнім, особам похилого віку доплати до пенсій за рахунок страхових внесків громадян, сполучення безкоштовного, платного, страхового методів пенсійного забезпечення.

Держава, забезпечуючи соціальний захист громадян похилого віку, створює їм необхідні умови для нормальної життєдіяльності, реалізації творчих і виробничих можливостей і здібностей шляхом урахування їх потреб у відповідних програмах надання соціальної допомоги в передбачених законодавством формах з метою подолання утиску прав громадян похилого віку.

На рівні державних, регіональних органів управління соціальний захист осіб похилого віку у сфері прибутків і споживання може будуватися, як показано на рисунку.

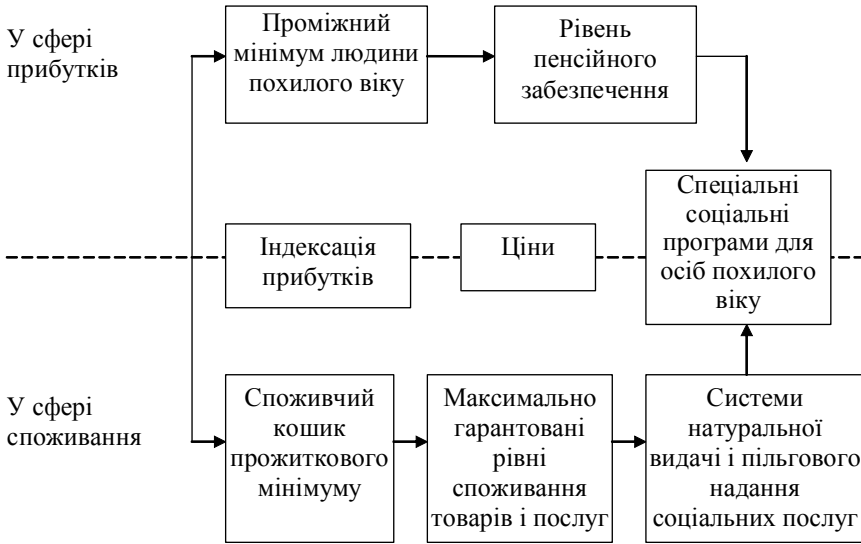


Рисунок. Основні елементи соціального захисту осіб похилого віку у сфері прибутків і споживання

При цьому стає можливим збереження наявного рівня життя для осіб старших вікових груп.

Основа системи соціального захисту – досягнення і підтримка прожиткового мінімуму, створення триступеневої системи соціальних гарантій: на державному рівні в межах державних соціальних нормативів; на регіональному – згідно з регіональними соціальними нормативами; на місцевому рівні – в розмірах, установлених підприємствами і муніципальними органами влади. Нормативно-інформаційною основою забезпечення цієї гарантії є система нормативних бюджетів, передусім бюджету прожиткового мінімуму. Визначуваний у такий спосіб рівень малозабезпеченості може надати лише найнеобхідніші потреби в харчуванні, деяких послугах. До такого рівня прив'язуються розміри видів мінімальної соціальної допомоги.

Практична значущість цього показника полягає в тому, що відповідний набір споживчих благ і послуг або споживчий кошик слугує для розрахунків динаміки вартості життя. Можна встановити також вплив на неї окремих чинників: цін і тарифів, рівня і структури споживання. При підвищенні цін і тарифів нормативний бюджет дозволяє розрахувати розмір доплат до пенсійних виплат, щоб підтримати їх реальний зміст. У той же час показник прожиткового мінімуму як і мінімальний споживчий бюджет (МСБ) – це соціальний показник і, відповідно, має деякий суб'єктивний характер. Тому розрахунки його, що

проводяться на різних рівнях (держава, профспілки, муніципальні органи управління), відрізняються один від одного і доволі значно. Це робить необхідним створення єдиної методології розрахунку і аналізу змісту прожиткового мінімуму (МСБ) чіткого механізму відстежування зростання споживчих цін, їх облік.

Традиційно МСБ формувався на базі або суто статистичної (генетичної), або нормативно-статистичної, або суто нормативної інформаційно-методичної основи. Як експертний використовується медіанний метод розрахунку МСБ. У зарубіжній практиці для оцінки межі (порога) малозабезпеченості використовують статистичний, суб'єктивний, якісний, ресурсний та інші методи, хоча найбільш популярні – статистичний і нормативний.

Нормативний метод заснований на науково обґрунтованих нормах (експертних оцінках) мінімального споживання, достатнього для реального відтворення продуктивних сил. Нормативний підхід дозволяє судити про те, які економічно визначені групи населення в суспільному розумінні становлять достатній і недостатній рівень життя. Слабкість такого підходу полягає в тому, що при цьому не враховуються закономірності структурної зміни всього сектору споживання.

Статистичний метод розрахунку МСБ базується на даних реального споживання населенням матеріальних благ. Інакше кажучи, для обґрунтування структури споживчих витрат береться статистична модель. Цей метод заснований на використанні закономірностей структури споживання в окремих прибуткових групах, отриманих на основі даних бюджетної статистики. Статистичний варіант розглядає як малозабезпечених 10 – 20 % шкали розподілу за прибутками, або тих, хто має прибутки нижче середніх [6].

За розрахунками МОП, у країнах ЄЕС до групи малозабезпечених відноситься населення, рівень прибутків якого становить дві третини і менше від середнього по країні. Це відбиває суть медіанного методу, коли МСБ розраховується в деякому кількісному співвідношенні із середнім рівнем прибутків по країні.

Статистичний (генетичний) метод надійніший у зв'язку з тим, що з найбільшою точністю науково визначаються потреби людини в харчуванні. На основі біологічних вимог визначається мінімальна величина витрат на харчування, і вона береться за основу розрахунку МСБ. Визначивши вартість продуктів харчування, закладених у МСБ, можна встановити, з яким рівнем доходів населення витрачає на харчування таку ж суму і таким чином складається структура їх витратної частини. За часткою витрат на харчування визначається і загальна величина МСБ.

Нормативно-статистичний метод у своїй основі використовує дані державних статистичних органів (вартісні і натуральні показники споживання). Серед істотних недоліків цього методу виділяються такі: “як рівень і структура споживання матеріальних благ і послуг у МСБ прийнятий “середній досягнутий за всім населенням”; структура споживання при вищому доході не завжди раціональна; середній рівень споживання непридатний для перспективних

розрахунків; за цією методикою не можна отримати порівняні дані за різними регіонами”.

Цікавими є порівняльні характеристики суб'єктивного і якісного методів розрахунку МСБ. Суб'єктивний метод дозволяє перевірити правильність розрахунку шляхом проведення опитувань на кшталт: “Я вважаю, що такий дохід для мене (моєї сім'ї) низький, достатній, добрий, дуже добрий”. Це є віддзеркаленням поняття не абсолютної, а відносної бідності. При якісному методі виміру враховується не лише величина доходу, але й фактичне положення людей у суспільній системі виробництва і розподілу. Так, у Франції бідними вважаються працездатні, які вичерпали законодавчо встановлені терміни отримання допомоги з безробіття і мають утриманців, або осіб, які позбавлені можливості брати участь в економічній діяльності, що гарантує достатній рівень життя.

Не менш важливим питанням створення системи соціального захисту є питання підтримки реальних доходів населення. Повинна скластися система компенсованого регулювання пенсій для пом'якшення наслідків підвищення цін на продовольчі, промислові товари і послуги і підвищення вартості життя, яке найбільшою мірою впливає на матеріальний стан осіб похилого віку із фіксованими доходами [5].

Ринковий механізм припускає той або інший ступінь свободи цін і в сучасних умовах їх підвищення. Як перший ступінь було проведено перемасштабування цін, головною метою якого стало досягнення збалансованості в соціальній сфері. Ринкова економіка потребує переходу до дотаційності особистих доходів. При цьому переваги надаються найменш соціально захищеним групам населення.

Головним інструментом дотаційності особистих доходів населення стає компенсація втраг населення від інфляційних процесів. Вибір конкретних форм і методу компенсації залежить від динаміки і розмірів самих інфляційних тенденцій.

Одним з основних завдань розробки і впровадження системи компенсаційних виплат є зведення до мінімуму чисельності сімей і осіб, для яких станеться зниження реальних доходів, і забезпечення пріоритетності допомоги для соціально слабких груп населення (зокрема, літнього населення).

Можна запропонувати таку систему заходів щодо забезпечення соціального захисту в умовах, що склалися.

1. Стратегічним напрямом підтримки обґрунтованих співвідношень у рівні життя зайнятого населення і осіб непрацездатного віку треба вважати механізм щорічної адаптації соціальних гарантій. У даному випадку пенсійних виплат щодо збільшеного життєвого стандарту.

2. У сучасних умовах варто обмежуватися недопущенням абсолютного зниження рівня життя осіб похилого віку за допомогою індексації фіксованих доходів (пенсій) на коефіцієнт підвищення споживчих цін. Водночас індексацію недоцільно перетворювати на правову норму, оскільки вона не вирішує принципового питання про підтримку співвідношення в рівні життя всіх верств

населення і можуть виникнути умови, коли її необхідно здійснювати частково або зовсім не проводити.

3. Індивідуальні прибутки осіб, які живуть у сім'ях, що знаходяться за порогом малозабезпеченості, треба індексувати у розмірі 100 % до індексу підвищення цін. Тут принципове значення має визначення межі малозабезпеченості. За індексації прибутків категорія прожиткового мінімуму стає соціальним нормативом, який визначає важливі соціальні рішення.

Метод соціальної компенсації пенсій відповідно до зміни вартості життя в абсолютному розмірі найбільш сприятливий для осіб похилого віку з низьким розміром пенсії, особливо нижче за прожитковий мінімум. Одночасно компенсаційний механізм повинен охоплювати не лише сферу грошових виплат, але і сферу натурального забезпечення послуг і пільг. Виділимо такі способи соціальної компенсації зміни вартості життя осіб похилого віку; а) грошове відшкодування – компенсація в абсолютному виразі, диференційована залежно від розміру пенсії, сімейного стану, віку та інших чинників; б) пільги, можливо у вигляді різних доплат (на дітхарчування, придбання ліків, користування громадським транспортом, оплату комунальних послуг тощо); в) індексування пенсій; г) автоматичне щорічне їх підвищення; д) разове підвищення пенсій.

Одним зі складних питань вважається питання індексації пенсій, яка повинна відповідати поточному підвищенню цін. При користуванні цього способу необхідно враховувати такі моменти. Установлення різних методів індексації доходів літнього населення залежно від ступеня збереження працездатності, що мають один або декілька джерел доходу. Упровадження неоднакових порогів індексації, зокрема, використання нижчого порога індексації та вища її періодичність щодо непрацездатних порівняно з працездатними.

Однак прив'язка пенсій тільки до індексації вартості життя є консервативнішим підходом порівняно із соціальною компенсацією у зв'язку з підвищенням заробітної плати, оскільки його мета – утримати рівень життя пенсіонерів на тій межі, на якій він був у момент виходу на пенсію. Прив'язка ж до індексу заробітної плати динамічніша. Пенсійні виплати підтримуються такими, щоб рівень життя осіб похилого віку приводився у відповідність з рівнем життя зайнятих у суспільному виробництві. Розглянемо питання встановлення балансу між підвищенням пенсії та наданням послуг особам похилого віку.

Взаємозв'язок пенсій через старість і служб соціального забезпечення та охорони здоров'я для осіб похилого віку слід розглядати в рамках ширших структур для того, щоб привести у відповідність усі фонди системи соціального забезпечення і потреби в галузі охорони здоров'я населення в цілому. Положення осіб похилого віку залежить від того, чи обмежені можливості системи соціального забезпечення, зокрема, рамками одного або декількох фондів, або система соціального забезпечення досягає такого рівня, коли продумані, багаторівневі системи охоплюють усе населення, даючи кошти, що надходять від активної частини населення, групам неактивного населення.

Очевидно, що розмір пенсії потрібно підтримувати на певному рівні. У той же час необхідно підкреслити, що потреби осіб похилого віку дуже численні. Так, якщо внаслідок старіння зменшується автономність осіб похилого віку і вони потрапляють у велику залежність від різних соціальних послуг, що надає суспільство, то це ще не означає, що наявність таких послуг сама собою зрозуміла.

Доступність послуг може стати навіть важливішим моментом для благополуччя таких людей, ніж рівень їх грошового доходу. Оплата послуг готівкою, яку особи похилого віку можуть витратити на власний розсуд, не завжди найкращий спосіб використання ресурсів, наявних для задоволення потреб осіб похилого віку. Тому прагнення до оптимального використання цих ресурсів може в деяких випадках привести до того, що ці кошти витратять по-іншому.

Цільові пенсії (допомога) в рамках системи соціального забезпечення дають можливість спрямовувати споживання соціальних і медико-санітарних послуг на шлях, який суспільству уявляється переважним. Ці кошти можуть виявитися потужним стимулом або, навпаки, гальмом на шляху впровадження нових технологій. Тому видається за доцільне надання частини коштів соціального забезпечення у вигляді послуг, сприяючи в такий спосіб розвитку інфраструктури соціального обслуговування і охорони здоров'я. Такий вклад може виразитися в створенні цілої низки установ. Цільова допомога або програми з надання послуг, мабуть, більшою мірою відбивають інтереси зацікавлених осіб, які інакше не мали б доступу до потрібних служб або ж отримали б допомогу на нижчому рівні.

Механізм соціального захисту – це комплексна, динамічна система засобів і методів, використовуваних органами влади для подолання негативних наслідків функціонування ринкових відносин. Умовою його дієвості є розподіл компетенцій і функцій між різними рівнями територіального управління: державним, регіональним, місцевим. Державна програма соціального захисту осіб похилого віку повинна, забезпечуючи мінімальний рівень соціальних гарантій, у той же час охоплювати особливі випадки соціального захисту.

Можна констатувати відсутність централізованих методик з аналізу, прогнозу потреби осіб похилого віку у соціальному захисті, отриманню первинної інформації з цієї проблеми.

В основу програми соціального захисту осіб похилого віку на місцевому рівні закладається принцип об'єднання матеріальних, фінансових ресурсів, можливостей трудових колективів, фондів, місцевого бюджету, щоб за допомогою вдосконалення відносин розподілу і на постійній основі надавати соціальну допомогу літнім громадянам, що потребували її.

Література:

1. Ковальчук В. В. Пенсионное обеспечение в Украине: проблемы и пути их разрешения / В. В. Ковальчук // Фінансовий механізм державного управління економікою України : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк, 2003. – Т. IV. – Вип. 27. – 223-231. – (Серія “Державне управління”).

2. *Комарова О. О.* Особливості соціальної роботи з людьми похилого віку як засіб соціальної підтримки в умовах суспільної кризи / О. О. Комарова // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, Східний видавничий дім, 2009. – Т. X. – Вип. 115. – С. 255–262. – (Соціальні аспекти державного управління: Серія “Державне управління”).

3. *Котуков О. А.* Соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя / О. А. Котуков, Н. А. Копилова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1. – С. 44–50.

4. *Мазуренко Г.* Фінансова політика місцевих органів влади у сфері соціальних гарантій та соціального забезпечення / Г. Мазуренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – № 3. – С. 453–458.

5. *Папазова Е. Н.* Аналіз системи пенсiонного забезпечення громадян України / Е. Н. Папазова, И. М. Нога // Фінансово-банкiвські механізми державного управління економікою України : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк, 2007. – Т. VIII. – Вип. 82. – С. 245–254. – (Серія “Державне управління”).

6. Соціальні індикатори рівня життя населення Донецької області за 2010 рік : стат. зб. – Донецьк : Головне управління статистики у Донецькій області, 2011. – 132 с.

Надійшла до редколегії 21.12.2011 р.

УДК 35:303.43

Н. В. ЛИСЕНКОВА

СТРАТЕГІЧНИЙ КОНТРОЛІНГ ЯК ПРІОРИТЕТНА ФУНКЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто процес та етапи стратегічного контролінгу. Узагальнено теоретичні напрями стратегічного управління інноваційної діяльності.

Ключові слова: стратегічний контролінг, інноваційна діяльність, планування, ступінь ризику, управління інноваціями.

A process and stages of strategic controlling is considered in the article. Theoretical directions of strategic management of innovative activity are generalized.

Key words: strategic controlling, innovative activity, planning, degree of risk, management innovations.

Реалізація нових ідей, що безперервно з’являються, завжди пов’язана зі змінами в товарах, технологіях, методах організації. Отже, будь-яку зміну