



## Старение и бедность в Африке и роль социальных пенсий

Во многих странах Африки с низким уровнем дохода присутствуют три фактора, из-за которых на пожилое население ложится неоправданно тяжкое бремя. Во-первых, положение пожилых значительно ухудшилось из-за роста смертности взрослого населения в «цветущем» возрасте вследствие распространения пандемии ВИЧ/СПИД и региональных конфликтов. Во-вторых, традиционный механизм социального обеспечения в виде расширенной семьи потерял свою действенность и надёжность. В-третьих, в некоторых странах пожилым приходится нести ответственность за содержание семьи, так как они превратились в основных кормильцев и попечителей для детей. В то время как целый ряд исследований был посвящён анализу того, как эти события сказались на благосостоянии детей, систематический анализ бедности среди пожилого населения (в сравнении с другими группами) в странах Африки с низким уровнем дохода, а также анализ роли социальных пенсий присутствует лишь в небольшом числе работ. Данная работа призвана устранить этот пробел.

Используя информацию из обследований домохозяйств, в исследовании выводится профиль пожилого населения для 15 стран Африки (как Восточной, так и Западной), а также стран с высокой и низкой степенью распространения пандемии ВИЧ/СПИД.

Полученные результаты указывают на то, что ситуация в разных странах с точки зрения доли пожилого населения, условий проживания и состава домохозяйств, а также того, кто возглавляет домохозяйство, весьма неодинакова. Различия в типах домохозяйств и условиях проживания, очевидно, отражают различия и эволюцию в традиционных системах семейной поддержки и механизмах устранения последствий неблагоприятных ситуаций в условиях ковариантных шоков и пандемии ВИЧ/СПИД. Вместе с тем, доля одиноких стариков в большинстве стран по-прежнему очень мала. В некоторых странах важной структурой стал тип

домохозяйства «пожилые, живущие с детьми» (или, как его ещё называют, «домохозяйства с выпавшим поколением»). Кроме того, в ряде стран существенную роль стали играть «домохозяйства, возглавляемые пожилыми».

Результаты анализа говорят о том, что бедность (и особенно дефицит дохода) для домохозяйств типов «только пожилые», «пожилые, живущие с детьми» и «домохозяйства, возглавляемые пожилыми» в некоторых странах гораздо выше средних показателей, и что различия эти статистически значимы. Так, в Малави, Уганде и Замбии показатель дефицита дохода для разных типов домохозяйств, в которых проживают пожилые, на 6-20 процентных пунктов выше, чем в среднем (по стране). Аналогичным образом, среди домохозяйств, возглавляемых пожилыми, в 11 странах показатель дефицита дохода выше среднего. Такие различия особенно значительны в сельских районах. Вместе с тем, *следует подчеркнуть, что пожилые не всегда избыточно представлены среди бедных в каждой из стран; напротив, результаты исследования говорят о том, что, например, на Мадагаскаре, в Мозамбике и Нигерии дети оказываются в гораздо более тяжёлом положении, чем старики.* Для того, чтобы точно выяснить, какая именно группа находится в сложном положении и нуждается в немедленной социальной помощи, необходимо критически оценить риски и уязвимость в каждой из стран, составить относительный рейтинг таких групп по уровню риска и уязвимости; подобная задача, безусловно, остаётся за рамками данного исследования. Несмотря на то, что, согласно полученным результатам, оснований для предоставления всеобщей социальной пенсии всем пожилым немного, результаты исследования всё же указывают на необходимость социальной пенсии, не предполагающей отчисления взносов, и предоставляемой адресным образом определённым категориям пожилых.

Далее в ходе исследования рассматривается то, каким образом предоставление социальных

пенсий различным категориям пожилых влияет на долю бедных и дефицит дохода по разным группам и странам, а также анализируются последствия с точки зрения бюджета. Анализ показывает, что стоимость предоставления *всеобщей* социальной пенсии, не предполагающей отчисления взносов, *всем* пожилым будет довольно велика, - 2-3 процента ВВП, что сопоставимо с совокупными государственными расходами на здравоохранение в некоторых из стран (а то и превышает их значение). Авторы также отмечают, что аргументы в пользу таких всеобщих социальных пенсий выглядят неубедительно даже с учётом соображений благосостояния, так как в ряде стран на ограниченные ресурсы в системах социального обеспечения претендуют другие группы (напр., многодетные семьи), в которых доля бедных гораздо выше, чем среди пожилых.

Поскольку такие программы всеобщих социальных пенсий неосуществимы с финансовой точки зрения, и их невозможно обосновать исходя из соображений обеспечения благосостояния, в исследовании рассматриваются варианты предоставления *адресной* социальной пенсии при наличии фиксированного бюджетного ограничения (0,5 процента ВВП) и фиксированного размера выплат (70% и 35% от черты бедности) для пожилого населения, которое определяется как лица в возрасте старше 60 и 65 лет. Сначала рассматривались два типа домохозяйств («пожилые, живущие с детьми» и «домохозяйства, возглавляемые пожилыми»). Благодаря программе социальных пенсий, адресованных этим категориям, достигается значительное сокращение доли бедных в населении и дефицита дохода в них, а также на уровне страны в целом. Основания в пользу охвата в рамках пенсионной программы также и категории «только пожилые» представляются вескими, так как благодаря пенсиям для этой группы обеспечивается существенное сокращение показателя бедности в данной группе.

Несмотря на то, что адресное предоставление пенсии указанным категориям даёт наибольшее сокращение бедности и оказывается приемлемым с финансовой точки зрения даже в странах с низким уровнем дохода в случае применения категориального критерия, считается, что *технические возможности* по его использованию

недостаточны. Более того, адресование социальной пенсии конкретным группам среди пожилых скорее всего приведёт к формированию отрицательных стимулов и может спровоцировать наведённые изменения в типах домохозяйств для того, чтобы претендовать на пенсию. С учётом этого аспекта были смоделированы ещё две ситуации: последствия предоставления социальной пенсии «всем пожилым», т.е. всеобщей социальной пенсии, и предоставление её «бедным пожилым», т.е. адресной социальной пенсии, независимо от типа домохозяйства, в котором проживают пожилые. При моделировании допускается реалистичный сценарий, согласно которому получатель пенсии делится ею с членами домохозяйства.

Принимая во внимание вышеуказанное (необходимость сохранять низкую стоимость, минимизировать отрицательные стимулы, максимизировать сокращение бедности в общенациональном масштабе и среди целевой группы с учётом того, что имеются и другие категории населения, доля бедных среди которых не ниже, а то и выше, чем среди пожилых), результаты исследования говорят о том, что аргументы в пользу предоставления всеобщих пенсий представляются недостаточно обоснованными. Оптимальным вариантом видится адресный подход, при котором пенсии предоставляются только бедным пожилым, размер пенсии остаётся небольшим (напр., около трети от значения черты бедности), а правоустанавливающий возраст начинается с возраста старше 65 лет. В исследовании подчёркивается необходимость более внимательного изучения обстановки в конкретных странах с тем, чтобы сделать выводы относительно применимости рекомендуемого подхода с учётом страновой специфики. Благодаря наличию достоверной информации обследований домохозяйств можно оценить выгоды и издержки, связанные с применением разных вариантов обеспечения адресности (простая оценка нуждаемости, балльная оценка нуждаемости, обеспечение адресности силами общественности, самоотбор, условные денежные трансферты и т.д.) в конкретной стране, а также принимать стратегические решения относительно пригодного варианта, позволяющего выявлять бедных среди пожилого населения в целях установления их прав на получение социальной пенсии.

Сборник материалов Всемирного банка в сфере социального обеспечения населения служит источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития.



Всемирный банк, Группа развития человеческих ресурсов  
Отдел социальных программ, подразделение социальной защиты  
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира