

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ В КЕНИИ: ВЗГЛЯД ЭКСПЕРТОВ

Мусеве аспирант, Московский педагогический государственный университет
Одри (119991, Россия, г. Москва, ул. Малая Пироговская, 1, стр. 1).
Халеня E-mail: amuseve@mail.ru

Аннотация

В последние два десятилетия многие страны субсахарской Африки реализуют институциональные реформы, направленные на развитие сектора социальной защиты пожилого населения. В статье приведены результаты экспертного исследования, проведенного среди 50 специалистов из Кении, представляющих органы власти, международные и неправительственные организации, академический сектор и медиа. По результатам исследования сделан вывод о существовании экспертного консенсуса относительно успешной институционализации социальной защиты пожилых за последнее десятилетие. Помимо достижений (увеличение бюджетного финансирования, реформы управления сектором, информатизация, внедрение универсальной пенсии) эксперты назвали и ряд проблем: недостаточность финансирования, проблемы с информированием, необходимость более тесной координации действий различных акторов.

Ключевые слова: *пожилые люди, старение, социальная защита, пенсионное обеспечение, институциональные реформы, социальная политика, экспертный опрос, Кения, Восточная Африка.*

Введение

Пожилое население – наиболее быстрорастущая демографическая группа в современных обществах, не только влияющая на их социальную структуру, но и определяющая направление развития социальной политики. Современные стандарты социальной защиты, воплощенные, в частности, в Принципах ООН в отношении пожилых людей, требуют от государства целенаправленных усилий по развитию системы институтов, обеспечивающих материальную независимость этой социально-демографической группы, качественное медицинское обслуживание и долговременный уход, возможности для достойной, активной и безопасной жизни, социальной интеграции и инклюзивности [1]. Реализация этих принципов в развивающихся странах требует масштабных институциональных реформ сектора социальной защиты и решения целого комплекса сложных социально-экономических и политических проблем, начиная от нехватки средств и низкой относительной долей трудоспособного населения и заканчивая неразвитой финансовой инфраструктуры в сельской местности, низким качеством администрирования, коррупцией и nepotизмом при распределении ограниченных ресурсов. Поиск эффективных механизмов и разработка результативных социальных политик является поэтому важной и актуальной задачей для социальных наук, ориентированных на проблемы социального развития.

Республика Кения – государство в Восточной Африке, которое характеризуется большинством типичных для субсахарской Африки особенностей и проблем, важных для социальной защиты пожилого населения: преобладанием молодого населения, сложными климатическими условиями, доминированием неформального сектора в экономике, высокой долей сельского населения, нехваткой кадров для медицинского и социального обслуживания, продолжающейся эпидемией ВИЧ, сложной этнополитической структурой, региональными дисбалансами [1-3]. Несмотря на это, Кения является одним из лидеров континента в области реализации институциональных реформ, направленных на управление социально-демографической политикой и повышение уровня социальной защищенности пожилых людей. Так, еще в 1960-х гг. Кения первой из всех субсахарских стран начала реализовывать политику планирования семьи, обеспечившую постепенное снижение рождаемости и заложившую предпосылки для увеличения доли трудоспособного населения – важного условия стабильности пенсионной системы [4].

После политических трансформаций начала XXI в. начала складываться целостная система институциональной поддержки пожилых людей. Если раньше в стране существовал разрозненный набор программ, охватывающих небольшое число населения, то в новом столетии произошло конституционное и законодательное закрепление социальных обязательств государства

в отношении пожилых людей, значительно увеличено финансирование социальных программ, внедрен целый ряд контрибутивных и неконтрибутивных механизмов, включая универсальные пенсии Inua Jamii Senior Citizens' Scheme (IJSC) для лиц старше 70 лет [5; 6]. Чтобы дать независимую оценку содержания проводимых институциональных реформ, достигнутых результатов, проблем и перспективных направлений дальнейшего развития, нами было проведено экспертное исследование, ставшее частью более комплексного социологического исследования проблем социальной защиты пожилого населения в современной Кении.

Методы

Экспертное исследование было проведено осенью 2020 года методом формализованного письменного интервью. К участию в исследовании были приглашены специалисты, профессионально занимающиеся вопросами социальной защиты пожилых людей. Всего в исследовании приняли участие 50 экспертов, в том числе:

- представители центральных органов власти – 26%;
- представители региональных и местных властей: 24%;
- специалисты международных организаций: 18%;
- представители НКО, академических институтов и медиа: 32%.

Все эксперты имеют высшее образование и опыт работы, непосредственно связанный с социальной защитой, и занимают ответственные должности. 60% проинтервьюированных экспертов имеют магистерскую степень, 24% – докторскую. Средний стаж работы в сфере социальной защиты составляет 9,6 лет (медианный – 8,5 лет), а в своей организации – 5,9 лет (медианный – 4 года). Таким образом, обследованная группа является высокопрофессиональной и позволяет дать достоверную оценку позиции экспертного сообщества по ключевым вопросам социальной защиты пожилых людей в Кении.

Результаты и обсуждение

Международно-признанный нормативный подход к социальной защите пожилых людей определяет пять принципов, которым она должна соответствовать в современном обществе: независимость (стабильный доход, поддержка в семье и сообществе, возможность работать и иметь жилье и т.п.); участие (в общественной жизни, разработке социальной политике, инклюзивность); забота (доступность медицинских услуг, легальной поддержки, долговременного ухода и пр.); самореализация (развитие своего потенциала, доступ к образованию, культуре, досугу); достоинство (отсутствие эксплуатации, дискриминации и плохого обращения)¹. Эксперты оценили по 5-бальной шкале степень, в которой эти принципы реализуются в современном кенийском обществе. Общая оценка оказалась умеренной; в наибольшей степени в стране реализован принцип независимости (3,3 балла, ст. откл. = 0,5), в наименьшей – принцип заботы (2,8 балла, ст. откл. = 0,4). Средняя оценка принципа достоинства составила 3,1 балла (ст. откл. = 0,5), участия – 3,1 (0,4), самореализации – 2,9 (0,4).

То, что общий уровень реализации принципов ООН в современной Кении носит умеренный характер, не вызывает удивления: институциональная система социальной защиты находится в состоянии становления и пока не способна обеспечить высокий уровень соответствия международным стандартам, но при этом уже предоставляет некоторые базовые гарантии. Относительно более высокая оценка реализации принципа независимости объясняется тем, что складывающаяся система социальной защиты пожилых людей направлена, в первую очередь, на решение их базовых материальных проблем и повышение доступности пенсионного обеспечения и других форм финансовой поддержки. В свою очередь, реализация принципа заботы требует развития инфраструктуры социальных услуг и кадрового обеспечения, в том числе в сфере долговременного ухода, которая требует не только значительных инвестиций, но и длительного времени на подготовку кадров. Реализация этого принципа поэтому сталкивается с наибольшими проблемами.

Важно отметить, что две основные подгруппы экспертов – представители центральных и местных/региональных властей оказались наиболее различающимися в своих оценках: последние

¹ United Nations Principles for Older Persons. Adopted by General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OlderPersons.aspx> (дата обращения: 05.03.2021).

выразили более скептическое отношение к степени реализации принципов ООН. Мы полагаем, это отражает их большую приближенность к реальному положению дел в системе социальной защиты. Различие между двумя этими группами экспертов отчетливо проявилось и при оценке роли государства в решении финансовых проблем пожилых людей.

Эксперты из центральных органов власти склонны оценивать вклад государства в создание условий для реализации принципа независимости существенно выше, чем специалисты из региональных и местных органов власти: 3,9 и 3,4 балла по 5-бальной шкале, соответственно. При оценке роли государства в решении медицинских проблем эксперты из центральных органов власти также характеризуют ее существенно более позитивно, чем остальные группы. Это также может свидетельствовать о различиях в опыте и типичных ситуациях, с которыми различные эксперты имеют дело в своей профессиональной деятельности.

Эксперты, специализирующиеся на вопросах социальной защиты, представляют собой ценный источник информации при оценке эффективности и результативности социальной политики Республики Кения. Все опрошенные эксперты признают, что за последние десять лет ситуация с социальной защитой пожилых людей улучшилась, причем 82% считают, что эти улучшения являются значительными. Из нескольких утверждений, характеризующих политику кенийского государства в отношении пожилых людей, абсолютное большинство (96%) выбрало вариант, соответствующий максимальной степени вовлеченности: «Правительство полностью осознает важность социальной защиты и стремится реализовать современную социальную политику в отношении пожилых людей».

Экспертов попросили назвать самые важные изменения в системе социальной защиты пожилых людей, которые произошли в последние годы и сильнее всего повлияли на ситуацию в этой сфере. Среди полученных ответов, безусловное лидерство принадлежит началу реализации программы универсальных пенсий IJSC. Ее прямо назвали 18 экспертов (36%). Вторым по значимости направлением институциональных реформ стали административные изменения в системе социальной защиты, в частности – передача части функций социальной защиты на местный (окружной) уровень. К числу других важных изменений относится расширение покрытия программ денежных переводов, в том числе субсидирование затрат на медицинское обслуживание в рамках программы OPSD, общий рост бюджетного финансирования сектора, а также внедрение современных ИТ в деятельность страховых фондов NSSF и NHIF.

Два главных компонента институциональной системы социальной защиты пожилых людей – это пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание. Признавая и высоко оценивая значимость всех действующих в Кении пенсионных схем, большинство экспертов (84%) тем не менее признают, что их размер достаточен лишь для удовлетворения самых базовых материальных нужд. К числу главных препятствий для получения пенсий (открытый вопрос) эксперты отметили: неграмотность и/или недостаточную информированность; несоответствие потенциальных бенефициаров формальным критериям для получения выплат (возраст, официальный стаж и др.), недостаточный доход или отсутствие культуры сбережения для участия в контрибутивных схемах.

Что же касается медицинского обслуживания, то главными барьерами эксперты считают отсутствие страховки и недостаток средств (либо у граждан, либо у государства). Однако также отмечается дефицит медперсонала, особенно специалистов в области гериатрии, территориальная удаленность лечебных учреждений и ряд других проблем. Повышение доступности медицинского обслуживания связывается, прежде всего, с дальнейшим развитием двух механизмов: системы медицинского страхования NHIF и программы OPSD (субсидирование стоимости медицинских услуг для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями).

Пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание в современных обществах относятся к числу наиболее ресурсоемких элементов системы социальной защиты, что особенно важно в свете тенденций роста доли пожилого населения. В этой связи особую роль играет финансовая устойчивость ключевых программ, обеспечивающих доход и доступность медицинских услуг в пожилом возрасте. Последние годы характеризуются устойчивым ростом бюджетного финансирования сектора социальной защиты в Кении¹.

¹ Kenya Social Protection Sector Review – 2017. Nairobi: Republic of Kenya, 2017. 221 p.; Inua Jamii Senior Citizens' Scheme. International Labour Organisation, 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/05/Inua-Jamii-Country-Brief-1.pdf> (дата обращения 05.03.2021).

Однако уровень финансовой устойчивости большинства действующих в стране программ оценивается как средний. Наиболее устойчивыми считаются две главные страховые системы пенсионного обеспечения: Национальный фонд социального страхования (NSSF) и Пенсия для гражданских служащих (CSPS).

Эксперты оценили уровень их финансовой устойчивости на 4,2 и 4,3 балла по 5-бальной шкале, соответственно. Это соответствует опыту наиболее развитых мировых стран, в которых именно социальное страхование является основой институциональной системы социальной защиты пожилых людей, гарантирующей предсказуемый и стабильный доход в старости¹.

Новая универсальная пенсия IJSC также считается относительно устойчивой (3,7 балла). Однако большинство других действующих схем социальной защиты пожилых людей, как в области материальной поддержки (в денежной и натуральной форме), так и в области медицинского обслуживания, оцениваются экспертами как заметно менее устойчивые.

Способность институтов социальной защиты выполнять свои функции зависит не только от стабильности и достаточности финансирования, но также от качества администрирования и управления. Проведенный экспертный опрос позволил оценить некоторые важные аспекты качества институтов социальной защиты. К числу традиционно болезненных проблем для этого сектора в Кении, как и других странах Африки, относятся трайбализм и исключение отдельных социальных групп [5]. Однако абсолютное большинство опрошенных экспертов согласилось, что в настоящее время трайбализм и межэтнические отношения не являются фактором, оказывающим существенное влияние на имплементацию программ социальной защиты. Аналогично, 96% проинтервьюированных специалистов отрицают, что какие-то меньшинства исключены из программ социальной поддержки. Это позволяет с осторожностью заключить, что значимость двух названных проблем постепенно уменьшается.

К числу более значимых проблем институциональной организации социальной защиты следует отнести вопросы взаимодействия государства и общества. Эксперты оценили три аспекта такого взаимодействия: информирование (о программах социальной защиты), вовлечение (стимулирование обращения с идеями, вопросами и озабоченностями при разработке социальных программ) и отчетность (о результатах и эффективности программ). Наиболее высокую оценку получил аспект вовлечения: 86% выразили согласие с соответствующим утверждением.

В отношении аспекта отчетности такой позиции придерживаются 60% экспертов, а в отношении аспекта информирования – лишь 30%. При ответе на уточняющий вопрос об информационном аспекте взаимодействия, большинство (52%) указало, что информация, хотя и понятна, но не достигает всех, кому она предназначена, а еще 34% ответили, что информация недоступна для целевых аудиторий. Соответственно, это последнее направление деятельности государственных институтов следует считать наименее успешным.

Кенийское экспертное сообщество единодушно в признании необходимости институциональной модели социальной защиты, которая должна заменить традиционные формы социальной поддержки пожилых, основанной на ведущей роли семьи и в особенности детей. При этом важно подчеркнуть, что, хотя эксперты признают ведущую роль государства в выстраивании современной институциональной системы, экспертное видение ее будущего основано на мультиакторной модели. Детальный анализ позволил дать следующую картину распределения функций между различными акторами, которое отражает экспертный консенсус относительно будущего социальной защиты в Кении (табл. 1).

Представленные выше результаты отражают ответы экспертов на открытый вопрос о функциях различных акторов в системе социальной защиты, которая необходима в кенийском обществе. Полученные результаты позволяют сделать два главных вывода. Во-первых, приведенные данные позволяют определить основные сферы ответственности, с которыми связывается деятельность акторов.

Особенно обратим внимание на роль негосударственных акторов. От международных организаций эксперты ждут прежде всего ресурсную и консультационную поддержку, от НКО – непосредственное участие в оказании социальной помощи, а от коммерческого сектора – повышения социальной ориентированности.

¹ International Labour Organization. World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO, 2017. 431 p.

**Основные функции социальной защиты, которые, по мнению экспертов,
должны выполнять отдельные институциональные акторы**

Актор	Функции социальной защиты	Доля экспертов, указавших данную функцию, %
Центральные власти	1. Разработка политики	30
	2. Ресурсное обеспечение	26
	3. Координация, взаимодействие с внешними партнерами и другими акторами	22
	4. Исследования, мониторинг и оценка	14
Региональные власти	1. Реализация политики	52
	2. Разработка политики	34
Местные власти	1. Администрирование и оказание социальных услуг	32
	2. Информационное посредничество (информирование населения и обратная связь с органами власти)	22
	3. Определение получателей поддержки	16
	4. Имплементация политики	10
	5. Взаимодействие с региональной и центральной властью	8
	6. Вовлечение и мобилизация общин	8
Международные организации	1. Финансирование, мобилизация ресурсов	30
	2. Исследования, аналитика и оценка	32
	3. Помощь в разработке стратегий, политик и реформировании сектора	22
Общественные организации	1. Прямая социальная помощь и поддержка	64
	2. Обучение (пожилых людей и тех, кто о них заботится)	10
	3. Продвижение и мобилизация общин	10
Частные компании	1. Корпоративная социальная ответственность и социальные программы для работников	32
	2. Обучение и подготовка	14
	3. Партнерство с органами власти в области социальной защиты	12
	4. Продвижение	12
	5. Прямая социальная помощь и поддержка	8
Страховые компании, фонды	1. Обеспечение надежности, качества и доступности услуг	40
	2. Информирование, продвижение и образование	26
	3. Партнерство и взаимодействие с другими акторами	16

Учитывая, что роль негосударственных акторов в настоящее время оценивается как очень скромная, можно предположить, что существует значительный потенциал расширения их участия в социальной защите. Во-вторых, в экспертных суждениях отчетливо отражен запрос на взаимодействие и партнерство различных акторов: органов власти, поставщиков социальных и медицинских услуг, международных организаций, НКО, частного сектора, страховых фондов. Учитывая ограниченность ресурсов, которыми располагают государство и основные доноры, эффективная координация и распределение сфер ответственности представляется ключевым фактором развития социальной политики.

Заключение

С начала XXI века многие страны Африки реализуют реформы, направленные на расширение социальной защиты уязвимых групп населения, в том числе пожилых людей. Реализация институциональных реформ не может не сталкиваться с существенными трудностями, а пандемия COVID-19 способна значительно осложнить реализацию социальной политики в ближайшем будущем. В этих условиях особое значение имеет тиражирование и масштабирование успешного опыта реализации институциональных реформ и программ социальной защиты.

Кения может считаться одним из примеров относительно успешной и последовательной реализации социальной политики, направленной на постепенную имплементацию современных принципов в отношении пожилых людей. Экспертное сообщество единодушно в позитивной оценке усилий кенийского правительства в реформировании сектора социальной защиты, внедрении механизма универсальных пенсий и расширении бюджетного финансирования основных программ. Однако сохранение этих позитивных тенденций требует постепенного перехода к более финансово устойчивым страховым программам, повышения качества взаимодействия государства и общества и более точного распределения функций между государственными, коммерческими и негосударственными акторами.

Литература

1. Organisation for Economic Cooperation and Development. Social Protection in East Africa: Harnessing the Future. Paris: OECD, 2017. 94 p.
2. Африка: социальные и политические условия реализации Целей устойчивого развития (ЦУР). М.: Институт Африки РАН, 2018. 270 с.
3. Африка: новая стратегическая реальность / Под ред. Н.С.Кирабаева. М.: РУДН, 2020. 255 с.
4. Fendall N.R.E., Gill J. Establishing family planning services in Kenya: a review // Public Health Reports. 1970. Vol. 85. P. 131–139.
5. Wanyama F.O., McCord A. The politics of scaling up social protection in Kenya. WIDER Working Paper. No 2017/114. UNU-WIDER, 2017. Режим доступа: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/163088/1/887555950.pdf> (дата обращения: 05.03.2021).
6. Мусеве О.Х. Эволюция института социальной защиты пожилых людей в Кении // Russian Economic Bulletin. 2020. № 4. С. 281–285.

Museve Audrey Khalenya, Graduate Student, Moscow Pedagogical State University (1/1, Malaya Pirogovskaya Str., Moscow, 119991, Russian Federation). E-mail: amuseve@mail.ru

INSTITUTIONAL REFORMS IN SOCIAL PROTECTION OF OLDER PEOPLE IN KENYA: THE VIEW OF EXPERTS

Abstract

Over the past two decades, many countries in sub-Saharan Africa have implemented institutional reforms aimed at developing the social protection sector for older people. The present study reports findings from a survey of 50 Kenyan experts drawn from governmental, non-governmental and international organizations, the academic sector and the media. The study reveals that the institutionalization of the sector during the last decade is consensually described as generally successful. Experts point out both the achievements in sector development (increased budget funding, better governance and administration, IT adoption, the introduction of a universal pension) and several problems such as insufficient funding, poor information dissemination and lack of coordination among key actors.

Keywords: *older people, ageing, social protection, pension provision, institutional reforms, social policy, expert survey, Kenya, East Africa.*

References

1. Organisation for Economic Cooperation and Development. Social Protection in East Africa: Harnessing the Future. Paris: OECD, 2017. 94 p.
2. Afrika: social'nye i politicheskie usloviya realizacii Celej ustojchivogo razvitiya (CUR). М.: Institut Afriki RAN, 2018. 270 p.
3. Afrika: novaya strategicheskaya real'nost' / Pod red. N.S. Kirabaeva. М.: RUDN, 2020. 255 p.
4. Fendall N.R.E., Gill J. Establishing family planning services in Kenya: a review // Public Health Reports. 1970. Vol. 85. P. 131–139.
5. Wanyama F.O., McCord A. The politics of scaling up social protection in Kenya. WIDER Working Paper. No 2017/114. UNU-WIDER, 2017. Rezhim dostupa: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/163088/1/887555950.pdf> (data obrashcheniya: 05.03.2021).
6. Museve O.H. Evolyuciya instituta social'noj zashchity pozhilyh lyudej v Kenii // Russian Economic Bulletin. 2020. № 4. P. 281–285.