



Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики

Институт социальной политики НИУ ВШЭ

Discussion paper #5

COVID-19 и социальная политика в отношении граждан старшего поколения: обзор мер, принятых зарубежными странами с различным уровнем развития

Все мнения, высказанные в данной публикации, отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с официальной позицией НИУ ВШЭ

Главная особенность пандемии коронавируса (COVID-19) состоит в том, что с самого начала она обозначила конфликт между поколениями: с одной стороны, специфика этого вируса такова, что люди старшего возраста оказались наиболее уязвимой группой: у них намного выше риски перенести болезнь в тяжелой форме и умереть (рис. 1). С другой стороны, принятые правительствами меры социальной изоляции были адресованы всем возрастным группам, а вызванное ими ограничение экономической активности ударило, прежде всего, по трудоспособным гражданам.

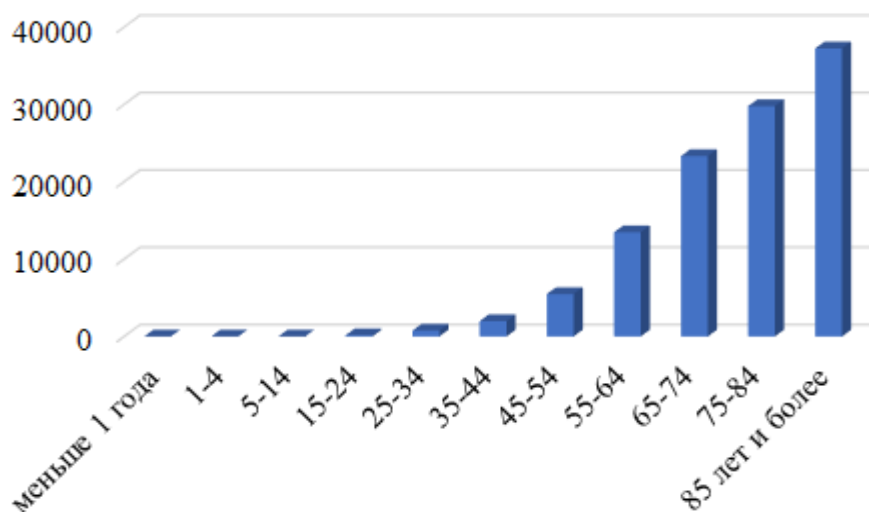


Рис. 1 Количество умерших с подтвержденным диагнозом коронавирусной инфекции (COVID-19) по возрастным группам в США¹ на 2 июля 2020 г.

Источник данных²: National Center for Health Statistics USA

¹ Подобный профиль смертности по возрастам характерен и для других стран, например, Великобритании, Испании, Италии, Китая, Кореи. См.:

<https://www.worldometers.info/coronavirus/coronavirus-age-sex-demographics/>;

<https://ourworldindata.org/mortality-risk-covid#case-fatality-rate-of-covid-19-by-age>

² <https://data.cdc.gov/NCHS/Provisional-COVID-19-Death-Counts-by-Sex-Age-and-S/9bhq-hcku>

Поэтому не случайно, что большинство мер социальной поддержки, принятых в разгар пандемии и на первых этапах выхода из карантина, было адресовано трудоспособному населению, семьям с детьми и наиболее уязвимым в экономическом положении категориям граждан³. В той мере, в которой граждане старшего возраста соответствовали критериям предоставления социальных выплат, адресованных всем возрастным группам, они становились объектом социальной поддержки в пандемию. Получали право на больничный, если заболевали; меры поддержки занятости или пособия по безработице, если до начала пандемии они работали; нестраховые социальные выплаты, если их доходы удовлетворяли установленным критериям.

Тем не менее, последствия социальной изоляции, спровоцированного пандемией, экономического кризиса и антикризисных решений имеют свою специфику влияния на старшее поколение и институты социальной политики, адресованные этой возрастной группе. ООН выделяет следующие векторы влияния пандемии на старшее поколение: более высокие риски смертности; уязвимость граждан, проживающих в домах престарелых; более высокие риски пренебрежения и насилия; негативные последствия изоляции для психического здоровья; риски снижения доходов и уровня жизни; возросший уровень стресса, нагрузки и рисков заразиться для тех пожилых, которые заняты в здравоохранении и социальном обслуживании⁴. Краткосрочные вызовы касаются последствий социальной изоляции и распространения коронавирусной инфекции в домах престарелых; долгосрочные вызовы связаны с воздействием кризиса и антикризисных мер на пенсионные системы и благосостояние пожилого населения.

Социальная изоляция граждан старшего возраста и преодоление ее последствий

В связи с более высокими рисками смертности людей старшего возраста от коронавируса правительства многих стран ввели наиболее жесткие требования изоляции именно для этой категории населения. Также требования социального дистанцирования и изоляции сохраняются для данной возрастной группы на первых этапах выхода из карантина (например, в Болгарии, Испании, Словакии)⁵. Чтобы снизить риски заражения людей старшего возраста, некоторые страны в период пандемии ввели специальные часы для посещения ими магазинов (Аргентина, Украина), банков (Аргентина), медицинских учреждений (Аргентина). Для снижения количества контактов были изменены форматы получения социальных трансфертов: в некоторых городах Турции⁶, в Армении, Беларуси и Кыргызстане пенсию начали доставлять на дом; в Болгарии пенсионные отчисления стали

³ Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. URL: <https://www.hse.ru/corona/issues#pagetop>

⁴ United Nations (2020). The Impact of COVID-19 on Older Persons. Policy Brief, May. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf> (Accessed 07.07.20)

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications: With a Focus On Older People. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-june_en.pdf.

⁶ <https://www.dailysabah.com/turkey/stay-home-erdogan-says-as-turkey-ramps-up-measures-against-covid-19/news>

автоматически назначаться и выплачиваться на банковские счета, в Кабо-Верде разрешили доступ к пенсиям по телефонному звонку, в Мексике и Перу выплаты были осуществлены сразу за два месяца⁷.

Однако будучи полезной с точки зрения снижения рисков инфицирования коронавирусом, изоляция людей старшего возраста может иметь ряд негативных последствий, среди которых ухудшение психического и общего⁸ здоровья (более высокие риски инфарктов, инсультов), когнитивные расстройства людей, лишенных привычного круга общения⁹, проблема пренебрежения и насилия в отношении пожилых людей со стороны проживающих с ними родственников или социальных работников домов престарелых¹⁰.

Всемирная организация здравоохранения¹¹, а также ряд крупных международных некоммерческих организаций, работающих с пожилыми людьми (HelpAge International, AgePlatform и др.)¹², выпустили рекомендации странам – правительствам, неправительственным организациям, социальным работникам – по работе с пожилыми людьми в период пандемии и предотвращению рисков ухудшения психического здоровья и усиления насилия в отношении пожилых. В ряде стран правительственные структуры (министерства/департаменты здравоохранения, социальной защиты и др.) также выпустили соответствующие рекомендации по поддержанию психического здоровья пожилых людей (например, в Великобритании¹³) и предотвращению насилия (Хорватия¹⁴). В Дании Ассоциация больных Альцгеймером и Датский исследовательский центр по изучению деменции выпустили рекомендации для родственников и профессионалов о том, как поддерживать людей с деменцией в период пандемии COVID-19¹⁵.

В Великобритании в рамках правительственных антикризисных мер был запущен телефон доверия для граждан старшего возраста, чтобы помочь им справиться с последствиями одиночества в условиях самоизоляции¹⁶. Аналогичная инициатива, но на

⁷ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

⁸ В том числе по причине снижения доступности медицинских услуг для профилактики и лечение хронических неинфекционных заболеваний.

⁹ Morrow-Howell, N., Galucia, N., & Swinford, E. (2020). Recovering from the COVID-19 pandemic: A focus on older adults. *Journal of aging & social policy*, 1-9. Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Older people and COVID- 19: Isolation, risk and ageism. *Journal of clinical nursing*.

¹⁰ Примеров ухудшения обращения с пожилыми людьми в период пандемии множество в разных странах, независимо от уровня экономического развития, и лишь малая доля случаев насилия становится известной (по оценкам ВОЗ, порядка 4%): см., <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/30/covid-19-intensifies-elder-abuse-globally-as-hospitals-prioritise-young>. European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit. См. также: Wang, B., Hua, Y., & Dong, X. (2020). Development and validation of a predictive index of elder self-neglect risk among a Chinese population. *Aging & Mental Health*, 1-8.

¹¹ WHO (2020). COVID-19 and violence against older people. June. URL:

<https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-and-violence-against-older-people>

¹² <https://www.helpage.org/what-we-do/coronavirus-covid19>; <https://www.age-platform.eu/coronavirus-covid-19>; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-june_en.pdf

¹³ Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Op.cit.

¹⁴ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Op.cit.

уровне г. Хельсинки, наиболее пострадавшего от пандемии, реализована в Финляндии¹⁷. В Бельгии и во Франции жертвам семейного насилия предоставлено право просить о помощи в аптеках, где организовано дежурство полиции; во Франции дополнительно были организованы консультационные службы в продуктовых магазинах¹⁸.

Во всех странах в период пандемии активную роль в поддержке психологического самочувствия людей старшего возраста и помощи в оказании им бытовых и социальных услуг играют некоммерческие организации: преимущественно национальные (или региональные) в развитых странах и международные – в развивающихся. В ряде европейских стран (например, в Швеции, Литве) пандемия коронавируса способствовала установлению эффективного сотрудничества между правительственными структурами и неправительственными организациями и волонтерами, работающими с пожилыми людьми.¹⁹ Помощь некоммерческого сектора и волонтеров может включать доставку продуктов, необходимых товаров, лекарств и рецептов врачей на дом.

Еще одно важное направление снижения негативных последствий изоляции связано с развитием информационных технологий и расширением их доступности для людей старшего возраста, что среди прочего означает мероприятия по обучению²⁰. Правительства некоторых стран запретили компаниям отключать телевидение и интернет пожилым людям до конца карантинных мер, даже если задолженность возникла до начала эпидемии (Аргентина, Турция). В других странах инициативы по обучению людей старшего возраста информационным технологиям и организации для них “горячей линии” взяли на себя некоммерческие организации или волонтеры. Например, в Португалии добровольцы из числа студентов вузов запустили телефонную линию поддержки ‘Somos Todos Digitais’, целью которой было научить пожилых людей пользоваться онлайн коммуникационными платформами, социальными сетями, делать звонки близким и т.п.²¹

Влияние пандемии на системы долговременного ухода

Во время (само)изоляции наиболее сложным является обеспечение стабильного доступа пожилых людей к продуктам, товарам первой необходимости, а также к получению помощи в уходе на дому. Введение ограничений на перемещение людей, требования соблюдения карантина ограничили часть пожилых людей в получении такой помощи от родственников. Некоммерческий сектор и волонтеры отчасти заместили возникший дефицит²². Многие страны выпустили рекомендации для людей, оказывающих бесплатные услуги по уходу (родственники, знакомые, волонтеры) о специфике и правилах оказания

¹⁷ <https://www.hel.fi/uutiset/ru/helsingissa-kaynnistetty-laaja-yhteisty-ikaantyneiden-auttamiseksi-poiikkeusoloissa-ru?fbclid=IwAR1clvb59SHw2txMI-p0GWxq1mfILt3nhCZAT34L-LKaxiWYrAISsdw-2Qw>

¹⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Petretto, D. R., & Pili, R. (2020). Ageing and COVID-19: What is the Role for Elderly People? *Geriatrics* 2020, 5, 25; doi:10.3390/geriatrics5020025.; Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Op.cit.

²¹ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

²² Lorenz-Dant K. (2020) International examples of measures to support unpaid carers during the COVID-19 pandemic Report in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 17 June 2020. URL: <https://ltccovid.org/wp-content/uploads/2020/06/International-measures-to-support-unpaid-carers-in-manage-the-COVID19-situation-17-June.pdf>

этих услуг в период пандемии²³. Так, среди правил по взаимодействию с пожилыми людьми специалисты отметили разделение членов домохозяйства по разным комнатам, проветривание, дезинфекцию поверхностей, соблюдение дистанции и ношение медицинской маски во время общения²⁴. Вместе с тем, эксперты отмечают недостаточное внимание специфическим потребностям людей, оказывающих неформальный уход – в помощи в покупке продуктов, в поведении в чрезвычайных ситуациях, и что еще более важно – в необходимости прохождения тестирования и в обеспечении их индивидуальными средствами защиты. Кроме того, финансовая поддержка лиц, оказывающих неформальный уход, действует в ограниченном количестве стран и сохранилась там на прежнем уровне²⁵. По данным Лондонской школы экономики, финансовая поддержка неформального ухода за пожилыми и инвалидами в связи с пандемией из 19 попавших в их обзор стран реализуется в таких странах, как Англия, Германия, Индонезия, Ирландия, Испания, Кения, Словения, США²⁶.

Однако самой пострадавшей формой долговременного ухода стал институциональный уход: в группе наибольшего риска умереть оказались пациенты домов престарелых. По оценкам экспертов Лондонской школы экономики, смертность в домах престарелых по данным 26 стран, среди которых преобладают страны с высоким уровнем развития, составляет в среднем 47% смертей от коронавируса, достигая в ряде стран (Гонконг, Иордан, Мальта) 80%²⁷. В связи с этим в некоторых странах был введен режим строгой изоляции для постояльцев домов престарелых с разделением здоровых лиц и зараженных.²⁸ Поскольку среди основных причин быстрого распространения инфекции в домах престарелых выделяется заражение через контакты с обслуживающим персоналом и позднее выявление коронавируса из-за бессимптомного носительства, почти в трети стран-членов ЕС по состоянию на конец мая 2020 г. было налажено или запланировано массовое тестирование работников и постояльцев домов престарелых²⁹. Кроме осуществления регулярного мониторинга за ситуацией и рекрутинга новых кадров принимаются меры по полному изолированию проживающих в социальных учреждениях людей и сотрудников (Белоруссия). Более подробный анализ мер, принимаемых в разных странах мира в связи с высокой смертностью пациентов домов престарелых, был представлен в первом выпуске мониторинга ВШЭ³⁰.

Очевидно, что последствия пандемии будут иметь долгосрочные последствия для развития систем долговременного ухода, прежде всего, в наиболее развитых странах, но также и в стареющих странах со средним уровнем развития. Опыт развитых стран свидетельствует о важности адекватного финансирования этого направления социальной

²³ Lorenz-Dant K. (2020). Op.Cit. European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

²⁴ <https://www.bbc.com/russian/news-51808792>

²⁵ Lorenz-Dant K. (2020). Op.Cit.

²⁶ Ibid.

²⁷ Comas-Herrera A, Zalakaín J, Litwin C, Hsu AT, Lemmon E, Henderson D and Fernández J-L (2020) Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence. Article in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 26 June 2020.

²⁸ Там же.

²⁹ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

³⁰ Якушев Е.Л., Синявская О.В., Ворон О.В. Влияние пандемии COVID-19 на институты социального страхования. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/368505085.pdf>.

поддержки людей старшего возраста и решающей роли государства в качестве регулятора сферы ухода, устанавливающего стандарты качества проживания и оказания услуг. Опыт Канады, в том числе подчеркивает важность установления национальных минимальных стандартов ухода и социального обслуживания и создания единой нормативной и информационной рамки в организации ухода, поскольку излишняя регионализация этой сферы в условиях чрезвычайных ситуаций (пандемии) приводит к проблемам в коммуникациях, несогласованности действий региональных властей и, в конечном итоге, к большему числу жертв³¹.

Влияние пандемии на пенсионные системы

Пандемия окажет длительное негативное влияние на финансы пенсионных систем во всех странах, где они существуют. Прежде всего, ухудшение экономической ситуации - сокращение рабочих мест, снижение реального размера заработной платы приводят к сужению базы для уплаты страховых пенсионных взносов³². Финансово-экономический кризис, следующий за пандемией, скорее всего, негативно скажется на накоплениях и размерах выплат в рамках частных пенсионных систем³³.

Одновременно в рамках пакетов антикризисных мер правительствами многих стран были приняты решения, дополнительно сокращающие поступления в пенсионные системы или увеличивающие объем пенсионных выплат. Во Франции, кроме того, на время пандемии была приостановлена пенсионная реформа³⁴. Мораторий на уплату или снижение тарифов страховых взносов, включая зачастую взносы на пенсионное обеспечение стали популярной мерой, направленной на снижение нагрузки на бизнес и поддержание занятости в пандемию. По данным Всемирного банка, по состоянию на 12 июня, те или иные решения в отношении снижения страховой нагрузки на бизнес были приняты в 53 странах³⁵. Например, временная приостановка уплаты страховых взносов для наиболее пострадавших предприятий предусмотрена в Испании, Италии, Франции, Корее, Китае, Японии; правительство также обязуется компенсировать часть потерь в страховых взносах из-за перевода работников на режим неполной занятости (в Великобритании, Германии, Франции и др.)³⁶.

Стоит подчеркнуть, что в тех странах, где принято решение о компенсации государством выпадающих в связи со снижением страховых взносов доходов пенсионные

³¹ Daniel Béland & Patrik Marier (2020): COVID-19 and Long-Term Care Policy for Older People in Canada, *Journal of Aging & Social Policy*, DOI:10.1080/08959420.2020.1764319

³² См., напр., анализ последствий пандемии для финансов внебюджетных фондов в России: https://www.hse.ru/data/2020/06/01/1604276775/ISP%20HSE_COVID-19%20and%20Social%20Security_Dis..n%20Paper%201_Update_May%2026%202020_RU.pdf

³³ Morrow-Howell, N., Galucia, N., & Swinford, E. (2020). Op.cit.

³⁴ <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/coronavirus-la-reforme-des-retraites-et-de-l-assurance-chomage-desormais-hors>

³⁵ Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> License: CC BY 3.0 IGO.

³⁶ Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Корее, Японии (2020). / Под общ. ред. О.В. Синявской. URL: https://isp.hse.ru/covid_ip

системы становятся более зависимыми от бюджетного финансирования. Там же, где четкие решения о компенсации предоставленных льгот в отношении уплаты страховых взносов не приняты, можно ожидать также уменьшения индексации нынешних пенсий и сокращения пенсионных прав будущих пенсионеров. По-видимому, не случайно, что в странах с наиболее широкими по охвату и наиболее щедрыми по размеру выплат пенсионными системами - Дании, Финляндии, Швеции – размер и сроки уплаты пенсионных взносов в период пандемии не менялись³⁷.

По данным МОТ на 30 июня 2020 г. меры поддержки населения в рамках пенсионных обязательств реализует 51 страна. Наиболее распространенными мерами среди стран являются повышение и авансирование пенсионных выплат. Первые преимущественно реализуются в странах Латинской Америки (Бразилия, Перу, Парагвай и др.), вторые - в странах Африки (Камерун, Египет, Кения и др.)³⁸.



Рис. 2 Меры поддержки населения в рамках пенсионных систем по числу стран
Источник: расчеты авторов по данным МОТ³⁹

Некоторые страны - в основном со средним уровнем развития - приняли решение о дополнительных индексациях пенсионных выплат (например, Албания, Болгария, Турция, Египет), или единовременных выплат пенсионерам (Аргентина). Менее развитые страны, в которых отсутствуют страховые пенсионные системы, приняли решения о расширении доступа к социальным пенсиям или вообще ввели такие социальные программы (Самоа, Гвинея-Бисау и др.)⁴⁰.

Дополнительные меры социальной поддержки

Большинство развитых стран не принимали никаких дополнительных мер для поддержки этой возрастной группы, поскольку существующие или принимаемые в условиях

³⁷ Там же.

³⁸ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же.

пандемии меры распространялись в том числе на людей старшего возраста. В Корею пожилые работники получили право на субсидию для поддержки трудоустройства⁴¹.

Напротив, странам среднего и ниже уровня развития, в которых до кризиса системы социальной защиты были небольшими по уровню выплат и охвату, пришлось в ряде случаев принимать специальные меры поддержки лиц старшего возраста⁴². Также, единовременные меры социальной поддержки были приняты в отдельных развитых странах, как правило, с либеральной моделью социальной политики. Так, в Австралии, Боснии-и-Герцеговине, Гватемале, Израиле, Канаде, Кении, Словении, Украине, Шри-Ланке и ЮАР предусмотрены поддерживающие единовременные выплаты для людей старшего возраста⁴³. В 22 странах были приняты решения, касающиеся социальных пенсий⁴⁴.

Страновые кейсы поддержки граждан старшего поколения

Краткие обзоры мер по странам сгруппированы в соответствии с принятой Всемирным банком группировкой стран по уровню дохода.

1- Страны с высоким уровнем дохода

Австралия. Пособия, введенные в Австралии для поддержки населения в пандемию, имеют широкий охват. В частности, лица, получающие пенсию по старости, инвалидности; имеющие карту здоровья пожилого человека Содружества наций или льготную карту пенсионера, наряду с другими категориями населения, могут претендовать на два вида поддерживающих выплат. Первая из них являлась однократной и выплачивалась в размере 750 долл. США при удовлетворении хотя бы одного условия в период 12 марта - 13 апреля 2020 г. Вторая выплата также является разовой и составляет 750 долл. США и будет совершена 10 июля 2020 г.⁴⁵ Оба пособия не считаются доходом при расчете иных пособий.

В дополнение к выплатам, правительство открыло доступ к пенсионным средствам (Superannuation) для лиц, пострадавших от коронавируса, в размере до 10 тыс. долл. США за 2019-2020 гг. и 10 тыс. долл. США за 2020-2021 гг. Подать заявление на использование этих средств можно до 1 июля 2020 г.⁴⁶

Канада. В условиях распространения коронавирусной инфекции правительство Канады совершило разовую необлагаемую налогом выплату в размере 300 долл. США для пожилых людей, получающих пенсию по старости (OAS), и в размере 200 долл. США для пожилых, имеющих право на получение гарантированного дохода (GIS). Лица старшего возраста, отвечающие обоим условиям, получили 500 долл. США для компенсации

⁴¹ Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии (2020). / Под общ. ред. О.В. Синявской. URL: https://isp.hse.ru/covid_ip

⁴² Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Op.Cit.

⁴³ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

⁴⁴ Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Op.Cit.

⁴⁵ Australian Government. Economic Support Payment. URL: <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/economic-support-payment>

⁴⁶ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

возросших затрат.⁴⁷ Перевод средств осуществлялся в течение недели до 6 июля 2020 г. всем получателям указанных выплат в июне. Для получателей налоговой льготы по инвалидности (DTC) по состоянию на 1 июня предусмотрена дополнительная выплата в размере 600 долл. США, для тех, кто также получает пенсию по старости - 300 долл. США, при наличии права на получение как пенсии, так и гарантированного дохода – 100 долл. США⁴⁸. Для обеспечения наиболее нуждающихся пожилых, выплата пособий и гарантированного дохода была продлена вне зависимости от завершения оценки доходов пожилых за 2019 г. Срок предоставления информации о доходах продлен до 1 октября 2020 г. Помимо денежных выплат, поддержка пожилого населения в Канаде включает финансирование проектов, направленных на снижение изоляции лиц старшего возраста при соблюдении мер безопасности по предотвращению распространения коронавируса (программа New Horizons for Seniors Program). Также правительство осуществляет дополнительное финансирование некоммерческих организаций, оказывающих волонтерскую помощь пожилому населению с ведением повседневной жизни в условиях самоизоляции (доставка продуктов, лекарств и иных необходимых товаров, посещение пожилых с целью оценки их потребностей и нуждаемости во внешнем уходе)⁴⁹.

Наряду с населением трудоспособного возраста, пожилые канадцы, имевшие работу до распространения коронавируса, и потерявшие ее или снизившие рабочее время по причине пандемии, имеют право на получение облагаемого налогом пособия в размере 2000 долл. США каждые 4 недели на срок до 24 недель⁵⁰. В том числе, для людей, находящихся на карантине или в самоизоляции, отменен недельный период ожидания страховой выплаты. При отсутствии оплачиваемого больничного или ограниченном доступе к нему, в условиях распространения коронавируса такие сотрудники могут претендовать на страховые выплаты длительностью до 15 недель в размере 55% от их дохода, но не более 573 долл. США в неделю.

Финляндия. В Финляндии, как и во многих развитых странах, происходит укрепление систем социальной защиты: расширяются права на получение пособий по безработице путем охвата лиц, которые ранее не могли претендовать на него⁵¹. Кроме того, занятое население имело возможность получить пособие по болезни, которое полностью компенсирует потерянный за время незанятости, изоляции или карантина доход (в случае пребывания в странах ЕС возможно получение ежедневного пособия)⁵².

С другой стороны, наблюдается переход к оказанию услуг в дистанционном режиме. В г. Хельсинки с целью помощи пожилым людям общую деятельность вели организации и церкви. Она состоит из двух аспектов: 1) обслуживание пожилых по телефону, выяснение потребностей; 2) оказание помощи в повседневной жизни. В оказании поддержки задействованы и профессионалы, и волонтеры: городские, церковные и

⁴⁷ Gentilini et al. (2020).

⁴⁸ Government of Canada. Canada's COVID-19 Economic Response Plan. URL: <https://www.canada.ca/en/departement-finance/economic-response-plan.html>

⁴⁹ Government of Canada. Canada's COVID-19 Economic Response Plan. URL: <https://www.canada.ca/en/departement-finance/economic-response-plan.html>

⁵⁰ Gentilini et al. (2020).

⁵¹ International Monetary Fund. Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

⁵² Gentilini et al. (2020).

неправительственные организации, горожане. Телефоны службы поддержки церкви, различных приходов доступны для пожилых людей, как и городские социальные и медицинские службы (Seniori-info). Кроме того, в г. Хельсинки запущена новая телефонная линия помощи (Helsinki-apu), цель которой – выявление потребностей в помощи лиц в возрасте старше 80 лет. Благотворительные фонды и ассоциации при поддержке правительственных грантов предлагают психологическую поддержку в онлайн формате⁵³. Как показывают данные смертности, сокращение контактов между людьми имеет сильный эффект на распространение инфекции: в отказавшейся от локдауна Швеции численность погибших от COVID-19 в несколько раз больше, почти треть из них - пожилые люди⁵⁴.

2- Страны с уровнем дохода выше среднего

Аргентина. В отличие от соседней Бразилии, где президент высказывал мнение о том, что Covid-19 - это классическая простуда, президент Аргентины введением широкой социальной политики поддерживал свою позицию, что «можно оправиться от спада ВВП, но нельзя оправиться от смерти»⁵⁵, что по мнению экспертов является причиной более успешного относительно уровня заболеваемости и смертности прохождения эпидемии⁵⁶.

Кроме жестких карантинных мер правительство Аргентины для поддержки пожилых людей в период пандемии приняло ряд мер для снижения экономической нагрузки и обеспечения их безопасности. Предоставление коммунальных услуг пенсионерам (электричество, газ, вода, интернет и телевизионные услуги) не может быть приостановлено в течение ближайших 6 месяцев, даже если оплата счетов не осуществлялась до начала пандемии⁵⁷. Также правительство ввело дополнительные субсидии на лекарства для пожилых людей⁵⁸. Еще до введения всеобщего карантина, в Аргентине был введен оплачиваемый отпуск всем гражданам старше 60 лет, за исключением работников жизненно важных секторов⁵⁹. В банках, медицинских организациях и других учреждениях были установлены специальные часы посещения для пожилых людей. Продовольственные магазины стали открываться раньше для выделения часов, когда обслуживаются только лица старше 60⁶⁰.

⁵³ Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии (2020). / Под общ. ред. О.В. Синявской.

⁵⁴ <https://ria.ru/20200515/1571457221.html>; <https://www.bbc.com/russian/features-52915870>

⁵⁵ 'You can't recover from death': Argentina's Covid-19 response the opposite of Brazil's //The Guardian. 2020 URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/10/argenti..>

⁵⁶ Sylvia Colombo. Brazil and Argentina — Polar Opposites on the Coronavirus, with Far-Reaching Consequences //Brink. 7 апреля 2020. URL: <https://www.brinknews.com/brazil-president-bolsonaro-..>

⁵⁷ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁵⁸ <https://www.brinknews.com/brazil-president-bolsonaro-..>

⁵⁹ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶⁰ <https://www.brinknews.com/brazil-president-bolsonaro-..>

Беларусь. Белорусская почта обеспечила доставку социальных пенсий почтовыми работниками на дом, а пенсионеры получили возможность оплатить ЖКУ после получения пенсии. Для защиты пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями здоровья была организована доставка продуктов, предметов гигиены, медикаментов и рецептов врачей на дом социальными работниками и волонтерами (в том числе волонтерами Красного Креста и Союза молодежи)⁶¹. Лица, вынужденные изолироваться и прекратить трудовую деятельность, имеют право на получение пособия по болезни⁶².

Работники организаций, оказывающих социальные услуги, при условии работы вахтовым методом (в течение 14 дней) и выработке определенного количества часов, получают доплату⁶³. В целях создания условий для питания работников государственных организаций, оказывающих социальные услуги, работники учреждений стационарной формы социального обслуживания были обеспечены питанием за счет бюджетных средств с последующим восстановлением этих расходов⁶⁴.

Белорусское Общество Красного Креста при поддержке платформы «Имена» и сотрудничестве с «Альфа-Банком» и «РУПЭ Белтелеком» запустило телефонную линию для одиноких пожилых людей. Волонтеры удаленно оказывают психосоциальную поддержку для лиц в изоляции, предоставляют информацию о способах защиты здоровья, при необходимости перенаправляют в специализированные службы⁶⁵.

Болгария. В период борьбы с COVID-19 Болгария ввела целый ряд мер поддержки пожилых. Уникальной мерой стала доставка бесплатных наборов продуктов питания и медикаментов пенсионерам и другим группам риска, организованная правительством Болгарии с участием муниципалитетов. Кроме того, 50 тыс. представителей данной группы были обеспечены комплектами горячего питания от муниципалитетов, а дополнительные 41 тысяча получили индивидуальные комплекты продуктов от Болгарского отделения красного креста. Жители страны предпенсионного (до 3 лет) и пенсионного возраста получили автоматическое продление медицинской страховки до конца действия чрезвычайного положения и еще 2 месяца после этого⁶⁶. 1 миллион 200 пенсионеров, находящихся за чертой бедности получили «пасхальный» бонус – прибавку к пенсии в 40 Лев или 20 евро⁶⁷ (Bulgaria to pay Easter bonuses to pensioners below poverty line, 2020). Кроме того, чтобы

⁶¹<https://yandex.ru/turbo/s/belnovosti.by/obshchestvo/koronavirus-v-belarusi-stalo-izvestno-kto-i-kak-pomozhet-pozhilym-lyudyam>

⁶² Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶³ <https://eurasia.expert/v-belarusi-vveli-novye-vyplaty-v-svyazi-s-koronavirusom/>

⁶⁴ Мониторинг принятых государствами-членами ЕАЭС мер, направленных на преодоление негативных последствий распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019) по состоянию на 3.07.2020 (2020) // Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/covid-19/Documents/МОНИТОРИНГ%20на%203%2007.pdf>

⁶⁵ <https://redcross.by/en/dobryj-telefon-doveriya-dlya-pozhilyh-lyudej-vo-vremya-koronavirusa/>

⁶⁶ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶⁷ <https://sofiaglobe.com/2020/03/25/bulgaria-to-pay-easter-bonuses-to-pensioners-below-poverty-line/>

снизить количество посещений Национального института социального обеспечения, была введена автоматическая процедура назначения и перерасчета пенсий⁶⁸.

Последние публикации в СМИ указывают на то, что с 1 июля 2020 года в Болгарии увеличен размер ежемесячной государственной пенсии на 6,7%, около 2 миллионов пенсионеров получают более высокую пенсию начиная с этого месяца (Minimum state pension in Bulgaria increases to 250 BGN as of July 1, 2020). Хотя данная мера самим правительством не квалифицируется, как мера поддержки в период эпидемии COVID-19.

Перу. Министерство развития и социальной интеграции Перу (МИДИС) для уменьшения количества контактов в очередях при получении пенсионных отчислений обеспечило выплату сразу за два месяца пенсионерам и другим гражданам в группе риска (пользователям социальных программ Pension 65 и Contigo). Пожилым людям с высоким уровнем риска заболевания COVID-2019 размер выплат был увеличен в два раза. Всего 557 тысяч пожилых людей получили эти выплаты, включая 40 тысяч пенсионеров с тяжелой инвалидностью⁶⁹. Кроме денежных выплат при поддержке Министерства здравоохранения была обеспечена дополнительная вакцинация пожилых от гриппа и пневмококковой инфекции⁷⁰. Также работники социальных служб осуществляли контроль за пожилыми людьми с высоким риском заболевания и при появлении соответствующих симптомов докладывали в медицинские организации. Оценка рисков производилась на основе данных всеобщей системы страхования Перу⁷¹. Несмотря на то, что с 30 июня в Перу был отменен режим карантина для всех возрастных групп, меры предписывающие пожилым людям следовать правилам самоизоляции были сохранены⁷². Однако низкий уровень обеспеченности населения банковскими картами и счетами, а также холодильными устройствами (только 49% домохозяйств) снижает положительные эффекты государственных мер, так как пожилое население вынуждено часто посещать продуктовые магазины и банки (Castillo, 2020)⁷³.

Турция. В рамках мер по социальному изолированию людей старшего возраста в городах Балыкыр, Конья, Малатья, Анкара, Анталия и Измир бесплатный проезд для людей старше 65 лет в общественном транспорте был временно приостановлен⁷⁴. Кроме того, даже после завершения общегосударственного периода социальной изоляции, включая такие «продвинутые» этапы снятия ограничений, как открытие границ с некоторыми странами и отмены запрета на посещение организаций общественного питания, для лиц

⁶⁸ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶⁹ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁷⁰ <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/108918-midis-ejecuta-estrategia-preventiva-para-u>

⁷¹ Там же.

⁷² POLICY RESPONSES TO COVID-19. Policy tracker. по состоянию на 02.07.2020 URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#top>

⁷³ Mariano Castillo. Peru seemed to do everything right. So how did it become a Covid-19 hotspot? //CNN. 27 мая 2020. URL: <https://edition.cnn.com/2020/05/25/americas/peru-covi..>

⁷⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-21/turkey-imposing-curfew-for-people-over-age-65-at-midnight>

старше 65 лет карантинные ограничения продолжили действовать⁷⁵. Чтобы избежать очередей в банках, государство изменило формат получения бонуса с необходимости посещения банка на автоматическое перечисление средств на банковский аккаунт пенсионера⁷⁶. Также газетные издания сообщают, что в крупных городах (Анкара, Стамбул) пенсионерам на дом доставлялись бесплатные маски и дезинфицирующие средства⁷⁷.

Наряду с этим власти Турции ввели ряд мер для поддержки пожилых граждан. Оплата коммунальных услуг и задолженности по ним для граждан возраста старше 65 лет была продлена до окончания вспышки коронавируса. Также правительством был увеличен размер минимальной пенсии, и ранее срока была произведена выплата праздничных бонусов для пенсионеров.

ЮАР. Почти треть населения ЮАР являются получателями социальных пособий, при этом система социального страхования развита слабо. Выплаты для пожилых людей и лиц с инвалидностью до октября 2020 г. выплачиваются в увеличенном на 13,4% размере по сравнению с базовым пособием. Кроме того, малоимущие лица, не получавшие другую социальную помощь и не застрахованные от безработицы, могли претендовать на дополнительные выплаты для оказавшихся в трудной ситуации⁷⁸. Фонд страхования безработицы компенсирует доходы пострадавших от коронавирусной инфекции лиц, если они зарегистрированы в данной системе и делают ежемесячные взносы; размер пособия равен минимальному размеру оплаты труда (200 долл. США)⁷⁹.

3- Страны с уровнем дохода ниже среднего

Украина. Украинское правительство ввело единовременные выплаты для наиболее уязвимых групп населения. В частности, пожилые люди, размер пенсии которых не превышает 185 долл. США, и инвалиды с детства получили единовременную выплату в размере 35 долл. США. Кроме того, для пенсионеров с доходом менее 180 долл. США пенсия была повышена. С другой стороны, была запущена онлайн платформа «Help Nearby» для координации предоставления адресной социальной помощи в натуральной форме и оказания услуг пожилым людям (и другим уязвимым группам) на основании поданных онлайн-заявок⁸⁰. Кроме того, установлен контроль за ценами на лекарственные

⁷⁵ POLICY RESPONSES TO COVID-19. Policy tracker. по состоянию на 02.07.2020 URL:

<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#top>

⁷⁶ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁷⁷ <https://www.dailysabah.com/turkey/stay-home-erdogan-says-as-turkey-ramps-up-measures-against-covid-19/news>

⁷⁸ Блечер М. (2020). Финансирование мер социальной защиты в условиях пандемии COVID-19: опыт ЮАР. URL:

https://isp.hse.ru/data/2020/06/08/1605618601/05%20Mark%20Blecher_COVID%20and%20social%20protection_HSE-NIFI-WB_%20June%204%202020_RU.pdf

⁷⁹ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁸⁰ Gentilini et al. (2020).

средства, товары медицинского назначения и социально значимые товары, что позволяет приобретать жизненно необходимые товары в том числе и пожилым людям⁸¹.

Часть принятых мер были направлены на все население и косвенно могли повлиять на положение пожилых людей. Во-первых, были расширены условия вхождения в программу субсидирования ЖКХ, в том числе для потерявших работу, а нормы потребления энергии увеличены; право на субсидию автоматически продлевается до отопительного сезона 2020-2021 гг. Малоимущие, лица, потерявшие работу, возвращающиеся мигранты получили право на гарантированный минимальный доход. Во-вторых, был увеличен размер минимального пособия по безработице, на которое имеют право в том числе неформально занятые и уволенные лица, тогда как потеря дохода вследствие распространения коронавирусной инфекции частично компенсируется Фондом социального страхования⁸². Наконец, путем выплат поощрялся переход МСБ на неполную занятость.

Эксперты Института социальной политики НИУ ВШЭ

О.Синявская, Е.Андреева, Е.Горват, Д.Карева

Ждем Ваших вопросов и замечаний!

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НИУ ВШЭ

<http://isp.hse.ru>

Вся информация, представленная в выпуске, базируется на данных официальных органов и расчетах Института социальной политики» НИУ «Высшая школа экономики». При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в настоящем выпуске, необходимо указывать ссылку на Институт социальной политики НИУ ВШЭ.

⁸¹ <https://www.bbc.com/russian/news-51882344>

⁸² Gentilini et al. (2020).