

Бразильская национальная программа
социального обеспечения
Bolsa Familia («Семейный кошелек»):
опыт реализации, социальные и
политические последствия

Бразильская национальная программа социального обеспечения **Bolsa Familia** («Семейный кошелек»): опыт реализации, социальные и политические последствия

Bolsa Familia («Семейный кошелек», или «Семейная стипендия») – широкомасштабная программа прямой социальной помощи, осуществляемая правительством Бразилии с 2003 года и считающаяся одной из наиболее успешных в мире.

Цели программы: смягчение социальных последствий структурных экономических реформ 90-х годов.

Задачи программы: преодоление массовой бедности, сокращение разрыва между богатыми и бедными (т.н. индекс Джини).

Ключевые социально-экономические результаты: сокращение бедности в стране в 2 раза за 10 лет; сокращение индекса Джини, отражающего разрыв в доходах между богатыми и бедными, на 10 % за 10 лет; потребительский бум и рост потребительского кредитования, формирование широкого среднего класса.

Политические результаты: изменение структуры электоральной поддержки власти, обеспечение безболезненного преемства власти в период с 2004 по 2014 годы.

ПАКЕТ ПРОГРАММ ПО БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ В БРАЗИЛИИ

НАЗВАНИЕ	СТРУКТУРА	РЕЗУЛЬТАТЫ	ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ	ПРИМЕНИМОСТЬ В РОССИИ
<p>«Школьный кошелек» (Bolsa Escola, 1995 – 2001)</p>	<p>Сектор: Образование</p> <p>Прямые денежные дотации семьям с низким доходом для обеспечения детей 7-14 лет школьным образованием. Объем ежегодной помощи – 5 млн семей.</p>	<p>Признана успешной на уровне штатов, а затем и всей страны. Снижение детского труда, увеличение доли имеющих оконченное среднее образование</p>	<p>Бразилия и другие страны Латинской Америки</p>	<p>Не целесообразно в виду отсутствия проблемы</p>
<p>«Голода нет» (Fome Zero, 2001 – 2004)</p>	<p>Сектор: Сельское хозяйство, продовольственная безопасность</p> <p>Более 30 скоординированных подпрограмм по трем основным линиям:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) обеспечение продовольствием; 2) развитие частного сельского хозяйства; 3) поддержка проектов в сфере предпринимательства среди людей с низким уровнем дохода. <p>Программа сочетает прямые дотации семьям с созданием сельскохозяйственной инфраструктуры, сетей общепита, микрокредитования и пропаганды устойчивого сельского хозяйства, а также системы страхования от неурожая или нереализации продукции.</p> <p>В число подпрограмм и программ-сателлитов входят:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Распределение продуктовых корзин для конкретных групп населения • Национальная программа школьного питания (PNAE) • Сеть общественного питания и продовольственных и пищевых услуг (<i>Redesan</i>) 	<p>Рост среднего дохода получателей программы на 20%.</p> <p>Рост доходов фермерских хозяйств на 33%.</p>	<p>С 2004 года вошла в состав программы <i>Bolsa Familia</i></p> <p>29 стран Латинской Америки выразили желание внедрить подобные программы на своей территории.</p>	<p>Применима в части стимулирования развития сельского хозяйства, частой инициативы, самозанятости</p>

НАЗВАНИЕ	СТРУКТУРА	РЕЗУЛЬТАТЫ	ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ	ПРИМЕНИМОСТЬ В РОССИИ
	<ul style="list-style-type: none"> Программа по организации питания рабочих (РАТ) Национальная система продовольственной и пищевой безопасности (<i>Sisan</i>) и Система наблюдения за качеством пищевых продуктов и питанием (<i>Sisvan</i>) и т.д. <p>С 2009 года добавлены:</p> <ul style="list-style-type: none"> Национальная программа по развитию частного сельского хозяйства (<i>Pronaf</i>) – программа кредитования и субсидирования фермеров Безопасный урожай (<i>Garantia-Safra</i>) – система страхования от неурожая Безопасное семейное сельское хозяйство – система страхования в случае нереализации продукции 			
<p>«Семейный кошелек» (Bolsa Familia, 2001 – ...)</p>	<p>Сектор: Образование, здоровье, транспорт и инфраструктура</p> <p>Программа прямой финансовой помощи малообеспеченным и нищим слоям населения.</p> <p>С 2002 года программа включила в себя три подпрограммы:</p> <ul style="list-style-type: none"> Продовольственная карта (<i>Cartao Alimentacao</i>) – программа распределения продуктовых корзин для наиболее нуждающихся слоев населения Газификация (<i>Auxilio Gas</i>) – программа Школьный кошелек (<i>Bolsa Escola</i>) – программа включила транспортные расходы школьников <p>С 2012 года добавлены новые программы:</p> <ul style="list-style-type: none"> Программа по содействию трудоустройству (<i>Acessuas Trabalho</i>) Социальный телефон (<i>Telefone Social</i>) Школьное здоровье (<i>Saude na Escola</i>) 	<p>Снижение коэффициента Джини с 60% в 2001 году до 52,7% в 2012-м.</p> <p>Сокращение доли людей, проживающих ниже международного стандарта бедности с 21,3 процента в 2002 году до 6,3 процента в 2012-м.</p> <p>Рост доходов беднейших слоев населения на 25%</p> <p>82,4% представителей бедных слоев стали лучше питаться</p>	<p><i>Oportunidades</i> (Мексика, с 2001 г.)</p> <p><i>Familias en Accion</i> (Колумбия, с 2001г.),</p> <p><i>Chile Solidario</i> (с 2002 г.)</p> <p><i>Bono de desarrollo humano</i> (Эквадор, с 2003 г.) и др</p>	<p>Применима для поддержки низкобюджетных семей и слаботзащищенных групп.</p> <p>В части, адресной помощи, газификации, содействия трудоустройству, прямой поддержки.</p>

ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

ПРЕДПОСЫЛКИ ЗАПУСКА ПРОГРАММЫ

В 1988 году новая бразильская конституция гарантировала широкий набор социальных прав, включая права на охрану здоровья, образование, жилье, социальную защиту и пенсию. Однако на практике их внедрение шло не слишком успешно. В 1990-х государство осуществляло структурные (неолиберальные) реформы, направленные на макроэкономическую стабилизацию, соблюдение жесткой бюджетной дисциплины, сокращение госсектора за счет приватизации.

В 1987 г. Бразилия истратила на социальную политику сумму, равную 3% ВВП, но к 2005 г. доля трат поднялась до 21%. Несмотря на то, что высокие темпы инфляции удалось существенно снизить, средние зарплаты в стране почти не росли. По данным IPEA, в 2001 году число бедных, проживавших менее чем на 2 доллара в день, в Бразилии превышало 58 млн человек. Из них 25 млн жили в крайней бедности – с доходом менее 1 доллара в день. В этот период было запущено несколько важных социальных программ, основанных на обусловленных денежных выплатах, хотя на первом этапе их охват и масштабы были ограниченны¹.

УСЛОВИЯ СТАРТА ПРОГРАММЫ

Первые программы адресной государственной помощи беднейшим, наиболее социально уязвимым слоям населения были внедрены в первой половине 1990-х годов при президентстве Кардосо, и в них один из главных акцентов был сделан на сфере образования. Так, с 1995 г. (сначала в отдельных городах и регионах) стартовала программа **Bolsa Escola**, в рамках которой семьям с низким прожиточным минимумом, выделялись денежные дотации с тем, чтобы дети в возрасте 7-14 лет регулярно посещали школу. Это должно было позволить повысить качество человеческого капитала и последующие доходы. К 2001 г. проект вышел на федеральный уровень, и, по оценкам, охватил к тому времени до 5 млн семей; став более разнообразным по видам прямой социальной помощи, он был переименован в **Bolsa Familia**.

Основные успехи программы отмечены уже в 2000-е годы. Администрация президента Лула да Силва улучшила систему контроля над адресной поддержкой. При этом, в 2005 г. число семей, получающих дотации, выросло вдвое по сравнению с 2002 г., а общие государственные вложения в программу увеличились в 3 раза. В период правления президента Лулы (2003-2011) 86 % населения Бразилии уже было городским, хотя большая его часть относилась или к нетрудоустроенным, или частично занятым, или работающим неофициально.

1 Карин Коста Васкес. Знания на экспорт <http://bricsmagazine.com/ru/articles/znaniya-na-eksport>

В совокупности структурные реформы и адресная социальная политика к началу 2000-х позволили Бразилии перейти к устойчивому экономическому росту, сформировать средний класс, вызвать потребительский бум. На очереди стояли задачи развития инфраструктуры и человеческого капитала. Лула обратился к программе акселерации экономического роста: основная ее идея – увеличение инвестиций в инфраструктуру. Реализация программы к началу мирового финансового кризиса 2008 года оценивается как один из тех факторов, которые помогли Бразилии пережить кризис с наименьшими потерями. Именно инвестиции в инфраструктуру имели мультипликативный эффект для экономики и обеспечили занятость.

Одной из наиболее важных черт экономики Бразилии в период правления Лулы являлся рост использования кредитов (особенно потребительских), что роднит ситуацию с Россией. Доля банковских кредитов к ВВП увеличилась с 28,1% в 2005 г. до 47% в 2010 г.

ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММЫ

Bolsa Familia непосредственно реализовывало Министерство социального развития Бразилии. К 2006 г. программой прямых социальных дотаций (ПСД) было охвачено свыше 11 млн семей (приблизительно 55 млн человек), а к марту 2011 г. их число перевалило за 13 млн, при этом 52,4 % из них проживало в самых бедных штатах на севере и северо-востоке страны. Объем вложения – 5,5 млрд долл., что составляет 0,4% ВВП, менее 3% общих расходов на социальное обеспечение и только 37% всех средств, которые выделяются на социальную помощь. Фактически эта программа борьбы с бедностью, признанная одной из самых амбициозных в мире, обходится бразильским налогоплательщикам в настоящее время в меньшую сумму, чем тратится на выплату пенсий². Центральное правительство распределяет средства непосредственно муниципалитетам, что позволяет существенно сократить транзакционные издержки на бюрократию и повысить одновременно адресность помощи.

Как показали исследования бразильских экономистов, 87% выделенных субсидий шли на закупку продовольствия. Остальные 13% тратились на одежду, обувь и расходы, связанные с образованием.

Прямые субсидии позволили увеличить спрос на местную продукцию, стимулировали развитие производства и накопление средств в сегменте активного класса. Практически все потребляемое населением продовольствие имеет национальное происхождение и не импортируется в страну. Программа, таким образом, косвенно спонсировала местный агропром. Именно таким способом в Бразилии реализовалась экономическая программа «обратного просачивания» (reverse trickle down), позволяющая запускать цикл внутреннего потребления и производства и одновременно стимулировать накопление капитала у среднего класса – тех, кто занят в сферах сельхозпроизводства, переработки и логистики и далее по цепочке.

2 Ишмуратова В. Г. Борьба с бедностью в Бразилии: основные этапы, проблемы и перспективы. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5881>

В результате реализации программы коэффициент Джини (показатель, определяющий неравенство в доходах) в Бразилии снизился с 60 % в 2001 году до 52,7 % в 2012. Доля людей, проживающих ниже международного стандарта бедности (чьи доходы в день не превышают 2 долларов США), за период действия программы сократилась с 21,3 % в 2002 году до 6,3 % в 2012 году.

Согласно данным ВОЗ, у детей из семей, охваченных программой **Bolsa Familia**, была на 26% выше вероятность нормального показателя «рост – возраст», чем у детей из семей, не охваченных программой; такая же разница наблюдалась в отношении показателя «масса тела – возраст»³. Кроме того, как показало исследование Всемирного банка, реализация программы позволила существенно снизить долю детского труда в экономике страны.

ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ

По данным Всемирного Банка, **Bolsa Familia** является одной из наиболее эффективных программ социальной защиты в мире, которая помогла вывести из состояния бедности 20 млн человек, а также сократить неравенство в доходах почти на 20 % в период с 2003 по 2009 г⁴.

По оценкам консультантов Программы развития ООН, программа позволила с 2003 г. снизить бедность почти на 24%. 13 млн бразильцев смогли выбраться из бедности, а 12 млн – из нищеты. Уровень бедности упал с 1994 года на 67,3%. При этом на последние восемь лет пришлось 50% от этого показателя. Бразилии удалось ощутимо перевыполнить «План тысячелетия» ООН, который предусматривал сокращение бедности на 50% с 1990-го по 2015 год, отмечают исследователи⁵.

Согласно проведенному в 2011 году исследованию, социальное неравенство в Бразилии достигло исторического минимума за последние 50 лет.

По оценкам, это одна из самых малозатратных программ борьбы с бедностью. Исследование, проведенное правительством Великобритании в 2011 г., показало, что отчасти благодаря минимальным административным расходам стоимость программ денежных трансфертов, таких как **Bolsa Familia**, на 30% меньше на одного человека по сравнению с традиционными⁶.

КРИТИКА

Борьба с бедностью в Бразилии привела к серьезным социальным сдвигам в обществе, к которым оно не вполне готово. Стремительно вырос средний класс, который стал наращивать потребление и теперь предъявляет спрос на качественное образование и медицину. Это требует увеличения налогов, что не устраивает богатые слои населения, из которых и состоит почти вся политическая

3 Воздействие бразильской программы обусловленных денежных трансфертов на питание детей. <http://www.who.int/bulletin/volumes/89/7/10-084202-ab/ru/>

4 Борьба с бедностью в Бразилии. <http://greenword.ru/2013/07/brazil-poverty.html>

5 <https://ria.ru/society/20110504/370710263.html>

6 Ишмуратова В. Г. Борьба с бедностью в Бразилии: основные этапы, проблемы и перспективы. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5881>

и экономическая элита страны. Эти противоречия уже привели в последние годы к политическим потрясениям в стране, создали базу и инструменты общественного давления для импичмента Д. Русефф, а сегодня стали причиной появления и роста популярности новых популистских движений – в частности «Fora a Republica» – «Долой Республику» – популистского движения, призывающего к отмене действующей республиканской формы правления и возврате к «Империи императора Педру», «заботящейся обо всех подданных» без иллюзий политического представительства, которые ведут только к росту коррупции.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Масштабная социальная политика породила и завышенные социальные ожидания у «нового среднего класса», что выразилось в весьма бурной политической жизни страны. Слои населения, выигравшие в наибольшей мере от политики Лулы да Силвы в нулевые годы, составили ядро протестного движения, охватившего Бразилию в 2012-2014 гг. Оно было направлено против огромных расходов на проведение Чемпионата мира по футболу в ущерб программам социального развития.

Сам Лула отказался от внесения конституционной поправки о возможности переизбрания президента на третий срок, доказав тем самым свою приверженность демократии. Его преемница Дилма Русефф была отправлена в отставку парламентом на фоне широкого протестного движения (в том числе граждан, выигравших от социальной политики двух предыдущих администраций).

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ СХОЖИХ ПРОГРАММ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И МИРЕ

Большинство подобных программ придают особое значение образованию и развитию человеческого капитала как залогом будущих доходов и успеха, роста занятости, уровня квалификации и т.д. Зарубежные эксперты положительно оценивали влияние подобных проектов, например, **Progresa** (Прогресса, сокращение от программы образования, здоровья и питания – Programa de educacion, salud y alimentacion) с 2001 переименованной в Oportunidades – Возможности (Мексика с 1997 г.), **Familias en Accion** – Семьи в действии (Колумбия, 2001), **Chile Solidario** – Солидарная Чили (2002), **Bono de desarrollo humano** – Бонус на развитие человеческого потенциала (Эквадор, 2003), хотя и признавали их недостаточную эффективность для решения проблем образования.

Инновационный подход к тиражированию опыта **Bolsa Familia** – создание платформ знаний в странах со сходными моделями развития и потребностями. Например, Гана и Кения сформировали общий план действий в социальной сфере после совместного визита их руководителей в Бразилию в 2008 году. Обеим африканским странам сегодня приходится решать примерно одинаковые проблемы в области социальной защиты населения. Поэтому они разработали совместные механизмы помощи в определенных областях, связанных с реализацией платежных программ и других мер социальной политики. Аналогичное партнерство действует между Ганой и Мозамбиком.

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ БЕДНЫМ В РОССИИ

Россия имеет позитивный опыт прямой социальной помощи – это прежде всего действующая популярная программа материнского капитала, субсидирования ипотеки, выплаты многодетным семьям. Формируется программа адресной помощи. Тем не менее, в стране есть и противоречивый опыт, связанный, например, с программой монетизации льгот.

В опыте Бразилии большой интерес представляют программы стимулирования частной активности, самозанятости, общинной экономики; программы развития человеческого капитала; дополненные адресной поддержкой.

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИМЕНИМОСТИ АНАЛОГИЧНЫХ ПРОГРАММ В РОССИИ:

Иной охват. Так к моменту внедрения программы Bolsa Familia в Бразилии за чертой бедности находилось 58 млн чел (почти треть от общего населения 176,9 млн, из них за чертой крайней бедности – половина). По официальным данным в России за чертой бедности пребывает около 20 млн. чел. – около 13% (Росстат). Это означает, что прямая социальная помощь малоимущим слоям не будет иметь такого же мультипликативного социально-экономического и политического эффекта, как в странах массовой бедности.

Иной уровень бедности, иные проблемы. Так абсолютное число семей дает детям среднее образование.

Иная структура потребления. Прямые субсидии при минимальных долях импорта продукции массового потребления позволила оживить внутренний рынок. В России сохраняется существенная доля импорта в структуре массового потребления. Таким образом, часть средств, потраченных на прямую социальную помощь, может быть выведена из национальной экономики, не стимулируя внутреннее производство.

Иной климат, иная стоимость жилья и его обеспечения.

Структура семьи. В Бразилии преобладают традиционные «большие семьи», где под одной крышей могут жить представители трех поколений с большим числом детей – от трех и более. Российская семья – семья современного типа, где как правило не более двух детей живет до совершеннолетия с родителями. Прямая социальная помощь не поможет этим семьям аккумулировать достаточно ресурсов на продвижение своего социального статуса или статуса ребенка, в лучшем случае она несколько поможет людям материально. Об улучшении жилищных условий, переезде в другой регион, вложениях в бизнес речи быть не может.

Бюджетирование. Эффективность программы *Bolsa Familia* зависела непосредственно от эффективной коммуникации между федеральным правительством и муниципальными органами власти. Это позволило существенно сократить транзакционные издержки на реализацию программы и повысить адресность. Специфика российского бюджетного процесса не позволяет федеральному правительству непосредственно взаимодействовать с муниципальными органами власти. В бюджетировании муниципалитетов существенную роль играют региональные власти – исполнительные и представительные. Для реализации программ прямой социальной помощи в России необходимо будет предусмотреть меры снижения транзакционных издержек.