

# ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ БЕДНЫМ СЛОЯМ НАСЕЛЕНИЯ Мексика

2007 год

## Возмещение бедным расходов на услуги здравоохранения: Обусловленные денежные трансферты в сферах здравоохранения и образования

*Если дать голодному человеку рыбу, он будет сыт один день. Если научить его ловить рыбу, он будет сыт всю жизнь.*

— КИТАЙСКАЯ ПОСЛОВИЦА

В 1997 году в Мексике началась реализация Программы в области здравоохранения, питания и образования, известная под названием “PROGRESA” (сокращенное наименование на испанском языке). Она призвана снизить устойчиво высокие показатели бедности и заменить собой целый ряд неэффективных программ продовольственных субсидий и других программ борьбы с бедностью. Программы, выполнявшиеся до этого, отличались низкой адресностью, дороговизной и неэффективностью. Треть бюджетных средств, выделяемых на их реализацию, поглощалась административными расходами, и вместо обучения неимущих навыкам, которые могли бы помочь им в преодолении бедности, старые программы предусматривали лишь материальную помощь, временно облегчавшую их положение.

В рамках PROGRESA субсидии были заменены на обусловленные денежные трансферты, призванные стимулировать домохозяйства к инвестированию средств в свое образование, питание и использование услуг здравоохранения, – то есть в то, что называется “развитие человеческого потенциала”, – посредством создания необходимых для этого возможностей. Вместо того чтобы давать мужчинам и женщинам пресловутую рыбу, которая утолит их голод на один день, их учили ее ловить, чтобы они больше никогда не испытывали голода.

С момента своего создания эта программа постоянно расширялась. Ей удалось пережить уход в оппозицию учредив-

шей ее политической партии, что само по себе являлось знаменательным событием (в 2001 году название PROGRESA было изменено на Oportunidades). В настоящее время этой программой охвачено более 20 миллионов человек или приблизительно пятая часть населения Мексики. Эти успехи были достигнуты при сравнительно малых административных издержках. В целом, административные расходы поддерживаются на уровне 10 процентов общих расходов в рамках программы.

### Отбор участников

Чтобы пособия действительно доходили до бедного населения, PROGRESA начала осуществление отбора на уровне деревень, а затем и на уровне семей.

1. Бедные деревни определялись посредством ранжирования общин на основании данных всеобщей переписи населения по таким разделам, как уровень образования, сфера занятости, жилищные условия и состояние здоровья. Для участия в программе отбирались деревни с самыми низкими показателями, расположенные в пределах досягаемости образовательных и медицинских учреждений.
2. В деревнях, соответствующих квалификационным критериям для участия в программе, семьи отбирались посредством проведения “проверки нуждаемости”. Информация, имеющая непосредственное отношение к доходам домохозяйств, собиралась в ходе специальной переписи общин, и на основании полученных сводных данных составлялась оценка бедности. Домохозяйства с наиболее низким уровнем доходов включались в число участников



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

[www.worldbank.org/wbi/healthandaids](http://www.worldbank.org/wbi/healthandaids)

программы. Первоначально в этот список было включено около половины домохозяйств в деревнях, соответствовавших квалификационным требованиям. Однако протесты местных жителей побудили PROGRESA пересмотреть квалификационные критерии, в результате чего право на участие в программе обрело около 80 процентов домохозяйств из участвующих общин. Таким образом, отбор населенных пунктов приобрел гораздо большее значение с точки зрения обеспечения эффективности адресного подхода PROGRESA, нежели отбор соответствующих домохозяйств.

В 2001 году, когда PROGRESA была переименована в Oportunidades, ее действие распространилось и на городские районы.

### Определение и предоставление пособий

Пособия в рамках данной программы имели своей целью обеспечить дальнейшее развитие людских ресурсов и сокращение масштабов бедности в долгосрочной перспективе, а также улучшить положение бедных в кратчайшие сроки. Женщины в охваченных программой семьях получали регулярные денежные выплаты только в том случае, если они делали все необходимое для улучшения образования, здоровья и питания своих семей. Таким образом, пособия в рамках программы являлись “обусловленными денежными трансфертами”, предоставляемыми участникам лишь в том случае, если их дети посещали школу, а семьи пользовались услугами здравоохранения.

Пособия предоставлялись на следующие цели:

- *Здравоохранение.* Участвующие в программе семьи ежемесячно получали денежный трансферт взамен продовольственного пайка в размере 125 песо (12 долларов США), в том случае если каждый ребенок проходил медицинский осмотр от двух до четырех раз в год, а каждый взрослый член семьи – один раз в год. Однако беременным женщинам полагалось пройти семь медицинских осмотров до родов, и еще семь медицинских осмотров после рождения ребенка. Малолетним детям предоставлялись пищевые добавки.
- *Образование.* На каждого ребенка, учащегося в школе с третьего по девятый класс, выплачивалось до 305 песо (28 долларов США) в месяц при условии, что он посещал не менее 85 процентов положенных занятий. Размер выплат увеличивался для старшеклассников, а также для девочек.

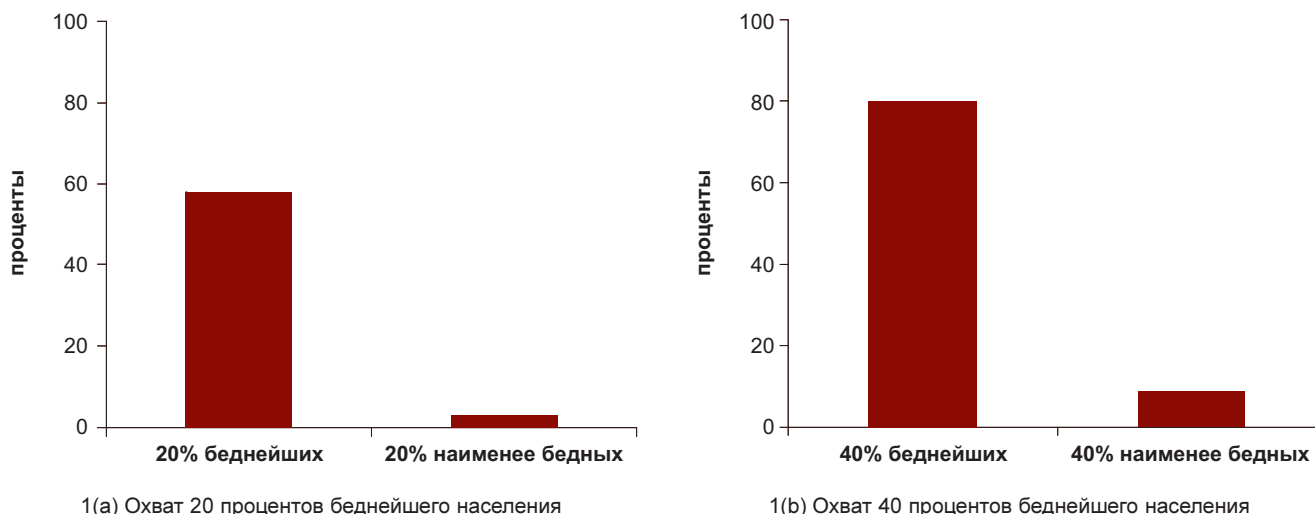
Новая программа Oportunidades распространила образовательные гранты на старшие классы средней школы. Администрация президента Фокса также объявила о создании нового компонента программы Oportunidades под названием “Возможности для молодых” (Jovenes con Oportunidades) – своего рода сберегательного плана для учащихся старших классов средней школы. Объем сбережений увеличивается с каждым годом, начиная с девятого класса вплоть до окончания школы.

Размер выплаты каждому получателю рассчитывался исходя из информации, предоставленной в электронной форме школьными учителями и медицинским персоналом по месту регистрации участника программы. Денежные средства направлялись телеграфным переводом в местные распределительные пункты, где они выдавались получателям. О поступлении денежных средств получателей уведомляли избираемые местные добровольцы, которые также выполняли многие другие функции по поддержанию связей между администраторами Программы и получателями пособий. В целом, эти “обусловленные денежные трансферты” составляют около 20 процентов доходов участвующих в программе семей.

### Проблемы реализации

Осуществление программы, столь радикально отличавшейся от всех предыдущих, было сопряжено с многими трудностями. Сложную с административной и технической точек зрения процедуру проверки нуждаемости, применявшуюся для выявления получателей пособий, необходимо было объяснить жителям общины таким образом, чтобы они смогли её понять и принять. Это явилось одной из причин, по которым администраторы программы сочли нужным включить в неё большее число людей, чем было изначально предусмотрено, несколько понизив тем самым её адресность.

Своевременная выплата пособий также была сопряжена с определенными трудностями. С самого начала возникли задержки в нескольких звеньях системы: общины с опозданием представляли заполненные формы администраторам программы, а центральное управление запаздывало с осуществлением платежей по полученным формам. Еще одно ограничение было связано с недостаточным числом пунктов распределения пособий, которые в ряде случаев были расположены слишком далеко от домов получателей. В конечном итоге, чтобы удовлетворить недовольных получателей, было открыто больше таких пунктов, чем изначально планировалось.

**Рисунок 1. PROGRESA/Oportunidades добивается успехов в адресном предоставлении услуг бедным**

Источник: Coady, Filmer, and Gwatkin 2005.

В числе других вопросов были регулярное уточнение списков домохозяйств, участвующих в программе, а также мониторинг эффективности и объективности процедур, применяемых для выявления получателей и выплаты причитающихся им пособий. Первоначальные оценки не выявили каких-либо серьезных проблем с эффективностью или объективностью применявшихся процедур, но эти вопросы оставались основным предметом для беспокойства для администраторов программы.

### Достижения программы

Несмотря на эти ограничения, программа неуклонно расширялась и сохранила свою эффективность после прихода к власти новой администрации. Незадолго до ее принятия и через два года после начала реализации были проведены оценки эффективности программы с помощью обследований домохозяйств. Обследованиями было охвачено 320 деревень, которым были оказаны услуги, и 186 деревень, которым услуги не предоставлялись. Эти и другие оценки показали, что большая часть пособий в рамках программы была выплачена малоимущим семьям, а также что благодаря ее реализации было достигнуто: i) существенное увеличение числа детей, зачисленных в школу, особенно в среднюю школу; ii) снижение показателей недоедания и заболеваемости среди детей; и iii) сокращение масштабов бедности.

*Показатели охвата программой бедных.* В настоящее время программа обслуживает свыше 20 миллионов человек, что составляет пятую часть населения Мексики. На платежи, производимые в рамках программы, приходится 20 процентов доходов получающих их домохозяйств.

Показатели охвата программой бедных слоев населения приводятся на рисунке 1. Как показано на рисунке, почти 60 процентов охваченных программой относятся к самым бедным 20 процентам населения Мексики. 80 процентов получателей пособий входят в число беднейших 40 процентов населения страны. Программа обеспечила также завидное улучшение итоговых показателей, в числе которых – сокращение показателей крайней бедности на 45 процентов.

Основными факторами, обусловившими столь высокие результаты, были отбор бедных деревень и выставление условий, увязывающих выплату пособий с участием детей в программах образования и здравоохранения (так как в бедных семьях больше детей, чем в состоятельных). Меньшее значение имела сфокусированность программы на выявлении бедных семей в деревнях (поскольку большинство семей в охваченных ею деревнях были бедными, и она не распространялась на районы с более высоким уровнем доходов).

*Показатели здоровья взрослых и детей.* Болезнь оказывает крайне негативное влияние на развитие детей и на производительность труда взрослых. Благодаря улучшению рациона

питания и профилактики болезней заболеваемость среди детей в возрасте до 5 лет, охваченных программой PROGRESA/Oportunidades, ниже, чем среди детей, программой не охваченных. Сообщалось, что показатели роста детей в первые 12–36 месяцев жизни увеличились на 16 процентов, а заболеваемость среди детей в возрасте до 5 лет сократилась на 20–25 процентов. Количество дней временной нетрудоспособности в связи с болезнью у взрослых, охваченных программой, на 17 процентов ниже, чем у взрослых, не охваченных программой.

*Показатели образования.* Программа повысила показатели охвата школьным образованием мальчиков и девочек как на уровне начальной, так и средней школы. На уровне начальной школы, где показатели набора детей были изначально высокими, отмечалось их дополнительное повышение на 1,07 процента для мальчиков и 1,45 процентов для девочек. На уровне средней школы благодаря осуществлению программы набор детей увеличился на 8 процентов для мальчиков и на 14 процентов для девочек. Согласно оценкам, уровень образования как мальчиков, так и девочек, повысился на 10 процентов в сравнении с базовым уровнем, составляющим 6,2 года для среднего учащегося 18-летнего возраста.

Учащиеся, охваченные программой, начинают посещать школу с более раннего возраста, реже остаются на второй год и реже бросают школу, особенно в период обучения в начальной и средней школе, чем дети из других групп населения в Мексике. Несмотря на предоставление девочкам более существенных финансовых стимулов для продолжения образования в средней школе, в этом плане программа оказалась более результативной в отношении мальчиков, нежели девочек.

Несмотря на то, что программа увеличила число детей, посещающих школу, ее возможное воздействие на качество усвоения материала с трудом поддается измерению. Результаты тестирования не улучшились сколь либо значительным образом, однако опрошенные преподаватели отмечали, что, по их мнению, участие в программе принесло пользу учащимся. Масштабы использования детского труда, как оплачиваемого, так и не оплачиваемого, сократились независимо от

пола, поскольку большее число детей в деревнях, охваченных PROGRESA/Oportunidades, продолжало учебу в школе.

### Извлеченные уроки

Положительное воздействие PROGRESA/Oportunidades свидетельствует о том, что обусловленные денежные трансферты такого рода могут быть эффективным и осуществимым инструментом как сокращения масштабов бедности в настоящем, так и обеспечения лучшего будущего для детей путем увеличения капиталовложений в их здоровье и образование. Опыт реализации PROGRESA/Oportunidades также свидетельствует об осуществимости адресных программ обусловленных денежных трансфертов в самых широких масштабах, даже в бедных, изолированных и недостаточно обслуживаемых районах, в частности, в развивающихся странах с недостаточно развитой системой социального обеспечения (Scott, 2003).

Одним из важных факторов, обусловивших успех программы, является то обстоятельство, что с самого начала ее реализации планировалось проведение исходной оценки. Это позволило обеспечить наличие контрольной группы, а также отслеживание результатов с самых ранних этапов реализации программы, когда в нее легче вносить изменения и когда она может быть более уязвима в отношении сокращения бюджета. Привлечение заслуженных представителей академических кругов к проведению оценки также имело большое значение, поскольку не позволяло ставить под сомнение достоверность ее результатов.

Настоящий очерк призван обобщить передовой опыт работы в области здравоохранения, питания и народонаселения. Материал подготовлен на основе статьи Дэвида П. Коуди, Деона Филмера и Давидсона Гваткина “PROGRESA for Progress: Mexico's Health, Nutrition, and Education Program,” *Development Outreach* 7 (2, May 2005):10-12; размещенной 15 ноября 2006 года на странице [www.1/worldbank.org](http://www.1/worldbank.org), и статьи Дэвида Коуди “Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of Progres in Mexico”, вспомогательного документа к Докладу о мировом развитии за 2004 год, а также тезисов к Шанхайской конференции “Mexico's Opportunidades Program”: Shanghai Conference Case Studies Series. 2005. Выраженные в данном очерке оценки могут не отражать официальную позицию Всемирного банка.

