



Значение общественного мнения: соображения политической экономики при создании программ социального обеспечения

Давно признано, что соображения политической экономики определяют создание, реализацию и результаты, получаемые в рамках программ социального обеспечения, а также в рамках других социальных программ, однако относительно того, как учитывать эти соображения в процессе принятия стратегических решений, единого мнения нет. В данной Записке использованы результаты опросов общественного мнения в разных странах, а также других исследований, с помощью которых выявляют некоторые последствия для разработки стратегий социального обеспечения.

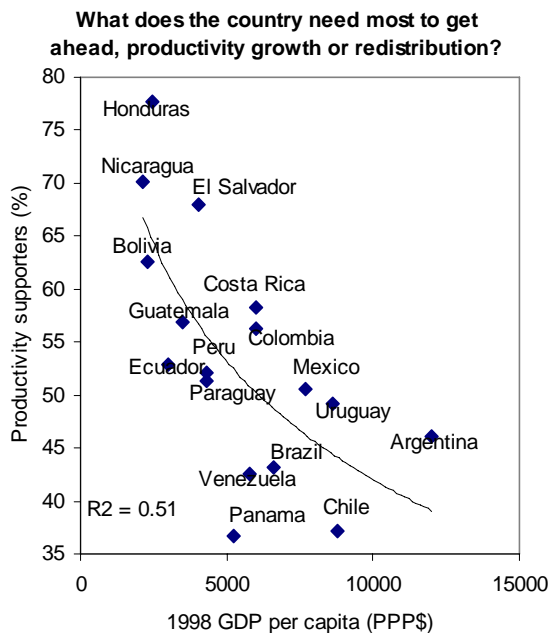
Сравнительный анализ

Общественное мнение относительно роли государства в предоставлении общественных услуг и степени коллективной ответственности за поддержку тех, кто не в состоянии обеспечить себя, в разных странах неодинаково. Существуют стойкие различия в том, как воспринимается распределение возможностей, а также в том, каково отношение к роли государства в деле выравнивания и возможностей, и результатов. Так, в США, Японии и Австралии расходуют на социальное обеспечение гораздо меньшую долю национального дохода по сравнению со странами Европы - членами ОЭСР. Американцы также в более ограниченной мере поддерживают участие государства в предоставлении социального обеспечения: процент американцев, считающих, что трудоустройство, оказание медицинской помощи, предоставление поддержки пожилым и обеспечение жильём являются

необходимыми функциями государства, меньше, чем процент австралийцев.

Исходя из результатов обследований нескольких стран в рамках программы «Латинобарометр», среди жителей США и стран Латинской Америки отмечается значительное сходство в отношении к причинам бедности, перераспределению и мобильности между поколениями. Так, в одном из национальных обследований 36 процентов американцев заявили, что основной причиной бедности являются недостаточно активные действия бедных; 36 процентов респондентов из Латинской Америки полагали, что бедность обусловлена отсутствием усилий со стороны бедных. Аналогично, большинство жителей США и стран Латинской Америки считают, что уровень жизни их детей будет выше, чем их собственный. Отношения к мобильности между поколениями не влияют на взгляды относительно перераспределения дохода.

Отвечая на вопрос, что больше всего нужно их стране для дальнейшего продвижения, – рост производительности или увеличение масштабов перераспределения, свыше половины респондентов в регионе указали производительность. Внутри стран в среднем с большей вероятностью отмечают производительность более состоятельные категории населения. Вместе с тем, при сравнении стран видно, что средние уровни поддержки производительности выше в странах, где уровень дохода ниже, а степень неравенства значительнее (см. рисунок). Это явное противоречие можно объяснить двумя способами. Во-первых, в большинстве бедных стран региона относительно недавно



начаты глубокие рыночные реформы, и большинство граждан понимают необходимость устойчивого роста, помня о проблемах, которые были связаны с высоким уровнем внешнего долга, инфляцией и застоём в экономике. Во-вторых, в тех же странах государственные институты обычно слабы, а структуры социального обеспечения развиты в недостаточной мере, что способствует скептическому отношению к справедливости и эффективности политики перераспределения.

Рис. Что больше всего нужно стране для дальнейшего продвижения, – рост производительности или увеличение масштабов перераспределения?

Поддерживают производительность (%)
 Подушный ВВП 1998 года (доллары ППС)
 Источник: Graham, 2002

Кто заслуживает помощи?

В значительной мере поддержка системам социального обеспечения зависит от того, кто, по мнению населения, заслуживает помощи. Кроме того, определённую роль играют сходства и различия между теми, кто нуждается в помощи, и прочим населением. В разных странах можно выделить несколько соображений общего характера:

- **Бедные или представители среднего класса.** Чем ближе средний класс страны

к бедным (с точки зрения распределения дохода и общих социально-экономических характеристик), тем выше вероятность широкой политической поддержки системам социального обеспечения и перераспределению в пользу бедных. Такое совпадение интересов объясняется представлениями о том, кто заслуживает помощи, и может быть даже более существенным, чем то, насколько справедливыми или равными воспринимаются государственные программы. В литературе встречаются мнения, согласно которым программы должны быть всеобщими или по крайней мере потенциально обеспечивающими выгоды как бедным, так и представителям среднего класса, ибо в противном случае они не будут иметь стабильной политической поддержки. Вместе с тем, большинство американцев поддерживают помощь «заслуживающим этого» бедным, но не среднему классу.

- **Региональный баланс.** Если бедность сосредоточена в определённых регионах, «удалена» от общественности и не является острой политической темой, то заручиться политической поддержкой адресных социальных программ бывает сложнее.
- **Неоднородность расового состава.** Наличие значительных расовых различий в составе населения обуславливает разницу в мнениях относительно того, кто заслуживает помощи. Та поддержка социального обеспечения, которую демонстрируют респонденты обследований в США, может быть напрямую связана с их представлениями о расовом составе контингента бедных. В Латинской Америке для стран, где системы социального страхования и социального обеспечения хорошо развиты, характерна высокая степень расовой однородности, в отличие от многих стран региона Анд (напр., Бразилии и Мексики), где значительную долю жителей составляют представители коренных народов.
- **Представления о причинах бедности.** Те, кто полагает, что бедность и уязвимость обусловлены недостаточной активностью

или личными недостатками, скорее всего будут готовы поддержать системы социального обеспечения в наименьшей степени. Данные исследований говорят о том, что при объяснении разницы в отношениях к перераспределению такие агрегированные отношения на уровне страны имеют не меньшее значение, чем личные экономические соображения.

Действия с учётом политических условий

Даже после того, как определены «заслуживающие помощи», для того, чтобы осуществить ту или иную стратегию, ответственным за её разработку по-прежнему приходится «лабиринтировать» с учётом политической динамики. На осуществимость и темпы реализации стратегий непосредственным образом влияют три фактора:

- **Институциональная база.** Выбор той или иной стратегии нередко диктуется способностями государственных структур и относительным влиянием разных заинтересованных групп. В странах, где институты слабы, а административный потенциал ограничен, более целесообразно бывает задействовать стратегии и программы, которые опираются на общественные структуры и институты. Там, где сильны профсоюзы или иные заинтересованные группы, в рамках какой-либо всеобъемлющей реформы приходится учитывать их интересы, а это в некоторых случаях может потребовать децентрализованного подхода.
- **Отношения и восприятия общественности.** Если имеются чёткие представления относительно того, кто заслуживает помощи, а кто - нет, то политическая осуществимость программы может быть обеспечена требованием занятости и прочими формами самопомощи и частного предоставления услуг. Там, где существует глубоко

укоренившаяся уверенность в том, что некоторые виды услуг представляют собой общественные блага (напр., в большинстве стран Европы и в бывших республиках СССР), реформы следует проводить осторожно, предусматривая мощную информационно-разъяснительную кампанию, либо осуществлять их в ограниченном масштабе во избежание полемики, которая может угрожать попыткам осуществления более широких реформ.

- **«Большой взрыв» или постепенный подход.** Всеобъемлющие изменения, осуществляемые согласно централизованным планам, возможны там, где существует явное согласие относительно направления таких изменений, заинтересованность центра и постановка приоритетов, а также когда такого рода действия сопровождаются напряжённой работой информационно-разъяснительного характера. В качестве примеров можно привести реформу системы социального обеспечения в США 1996 года, реформы системы образования в Уругвае и системы здравоохранения в Колумбии в начале 1990-х годов. Там, где существующие в обществе представления и отношения не позволяют проводить реформы в явном виде, целесообразно вводить изменения в виде экспериментальных программ, осуществляемых в рамках конкретного министерства или ведомства на местном уровне с возможным последующим тиражированием при наличии положительных результатов. Примеры такого постепенного подхода – программа CLAS (Comites Locales para la Administracion del Salud) в Перу и программа «Прогресса» в Мексике; в обоих случаях для того, чтобы получить политическую поддержку, была предусмотрена экспериментальная стадия (а в случае «Прогресса» - ещё и формальная оценка).

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



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

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира