



## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

### **Важность общественных представлений: концептуальная основа для учёта соображений политической экономики в программах социального обеспечения и социальной помощи**

**Кэрол Грэм**

**Декабрь 2002 г.**

Отдел Социального Обеспечения Населения

Отдел Человеческого Развития

Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения населения не являются официальными публикациями Всемирного банка. Они представляют первичные и недоработанные результаты анализов, которые служат для стимулирования дискуссий и комментариев; в цитации и использовании данной работы необходимо взять в учет, что информация в данной работе относится вопросам, изложенным в ней. Заключение, интерпретации, и заключения, изложенные в данной работе принадлежат исключительно авторам, и не должны относиться в какой-либо форме ко Всемирному банку, его присоединенным организациям или членам Совета Исполнительных Директоров или странам, которых они представляют.

Бесплатную копию данной работы можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты, по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA. Тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org), или на веб-сайте по адресу: <http://www.worldbank.org/sp>.

**Важность общественных представлений:  
концептуальная основа для учёта соображений  
политической экономии в программах социального  
обеспечения и социальной помощи**

*Кэрол Грэм*

Декабрь 2002 г.

Изложенные в настоящем исследовании факты, их трактовка и выводы выражают только точку зрения автора(ов) и не должны приписываться Всемирному банку и входящим в него организациям, а также членам Совета исполнительных директоров или тем странам, которые они представляют.

## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам социального обеспечения населения служат 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. Материалы, включённые в сборник, проходят экспертную оценку с целью обеспечения надлежащего качества, однако формат работы над Сборником гибок и позволяет своевременно отражать важные события в этой сфере.

Данный сборник служит дополнением к учебным материалам ежегодного курса по проблемам социального обеспечения, проводимого в Вашингтоне, О.К., а также к ряду других курсов, предлагаемых Всемирным банком. Составление данного сборника материалов по вопросам социального обеспечения и организация указанного ежегодного курса обеспечиваются совместно подразделением социальной защиты Отдела социальных программ и Институтом Всемирного банка (ИВБ). Институт Всемирного банка также регулярно проводит специализированные региональные курсы в формате дистанционного обучения.

Более подробную информацию о материалах, включённых в данный Сборник, можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты (тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org)). Экземпляры материалов, включённых в Сборник по вопросам социального обеспечения, можно получить в электронном формате по адресу: [www.worldbank.org/poverty/safety](http://www.worldbank.org/poverty/safety). На данном веб-сайте также по мере поступления размещаются переводы данных материалов. Информацию о курсах ИВБ, посвящённых вопросам социального обеспечения, можно получить на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

### Материалы, представленные в Сборнике по вопросам социального обеспечения на апрель 2002 года<sup>1</sup>

Тема	Автор
<b>Программы</b>	
Денежные трансферты	Tabor
Продовольственные программы	Rogers and Coates
Ценовые и налоговые субсидии	Alderman
Льготный порядок оплаты услуг в области здравоохранения	Bitran and Giedion
Льготный порядок оплаты жилья и отопления	Katsura and Romanik
Общественные работы	Subbarao
Микрокредитование и неформальное страхование	Sharma and Morduch
<b>Общие вопросы</b>	
Общий обзор	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Децентрализация	de Neubourg
Адресность	Coady, Grosh and Hoddinott
Оценка	Blomquist
Политическая экономия	Graham
Определение уровня государственных расходов	Besley, Burgess, Rasul
Гендерные вопросы	Ezemenari et al
Обеспечение адресности силами местных сообществ	Conning and Kevane
<i>Условия, присутствующие в стране / Целевые группы</i>	
Страны с очень низким уровнем дохода	Smith and Subbarao
Страны с переходной экономикой	Fox
Пенсии, не связанные с отчислениями	Grosh and Schwarz

<sup>1</sup>Перечень материалов, включённых в Сборник, может периодически меняться.

## Выдержка

Политическая экономия оказывает влияние на разработку, реализацию и результаты деятельности системы социального обеспечения и других программ социального страхования, однако, среди директивных органов нет единого мнения относительно того, как учитывать соображения политической экономии в стратегических решениях. В данной работе мы пытаемся представить концептуальную базу этого процесса, причём основное внимание будет уделено формированию постоянных систем социальной помощи и страхования. Предлагаемая концептуальная основа предполагает учет политического отношения (которое в разных странах и регионах весьма неодинаково) к таким проблемам, как перераспределение и равенство возможностей в сравнении с равенством результатов. В статье рассматриваются инструменты, которые могут быть использованы структурами, формирующими политику, для оценки соответствующего политического контекста, а также возможная стратегия внедрения новых подходов к системам социального обеспечения и социальной помощи при сложившемся политическом отношении.

## Содержание

<b>Влияет ли отношение общественности на предоставление социальной помощи? Опыт разных стран.....</b>	<b>9</b>
<b>Развивающиеся страны: данные по Латинской Америке.....</b>	<b>20</b>
<b>Мнение общественности и результаты в Латинской Америке.....</b>	<b>25</b>
<b>Опыт Чили.....</b>	<b>28</b>
<b>Другие примеры.....</b>	<b>30</b>
<b>Как обойти препятствия и выявить возможности: анализ общественных представлений, выбор программ, действия в сложившихся политических условиях.....</b>	<b>33</b>
Оценка отношения общественности.....	35
От отношения общественности к выбору стратегии: рамки для принятия решений.....	36
<b>Действия в сложившемся политическом контексте: препятствия и возможности.....</b>	<b>39</b>
<b>Институциональная база.....</b>	<b>39</b>
<b>Общественные представления.....</b>	<b>42</b>
<b>«Большой взрыв» или «реформы украдкой»?.....</b>	<b>43</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>47</b>
<b>Библиография.....</b>	<b>49</b>
<b>Рисунки</b>	
1. Государственные социальные расходы как % ВВП, 1997.....	10
2. Рисунок 2. Сторонники производительности и подушный ВВП, Латинская Америка, 1998.....	24

## Таблицы

1. Удовлетворённость и отношение к перераспределению, США, 1978–98.....	11
2. Отношение к ответственности государства в США, Германии, Италии и Великобритании (%)......	13
3а. Отношение к причинам бедности, США, 1990.....	16
3б. Отношение к причинам бедности, США, 1990.....	17
4. Отношение к причинам бедности, Латинская Америка, 2000.....	22
5. Отношение к равным возможностям, Латинская Америка, 2000.....	26
6. Социальные расходы в Латинской Америке.....	28
7. Представления о равных возможностях, Латинская Америка, 2000.....	31
8. Опасения потерять работу, среднее значение ответов по странам, Латинская Америка, 2000 г.....	33

## **Важность общественных представлений: концептуальная основа для учёта соображений политической экономии в программах социального обеспечения и социальной помощи**

*Кэрол Грэм, старший научный сотрудник и содиректор, Центр социально-экономической динамики, Институт Брукингса<sup>1</sup>*

Тот факт, что политическая экономия влияет на разработку, реализацию и результаты деятельности системы социального обеспечения и других программ социального страхования, признаётся уже давно. Вместе с тем, до сих пор среди структур, формирующих политику, нет единого мнения относительно того, как учитывать соображения политической экономии в стратегических решениях. Частично это объясняется тем, что условия политической экономии в разных странах могут иметь существенные различия. Кроме того, отсутствует более широкая концептуальная база для рассмотрения этих вопросов в политических кругах. В данной работе делается попытка показать такую базу, причём основное внимание уделяется отношению общественности. Это первые шаги в новом направлении, и поэтому данная база должна стать в равной степени как предметом обсуждения, так и руководством для действий в отношении выбираемых подходов.

Основное внимание в данной работе уделяется созданию постоянно действующих систем социальной помощи, – в отличие от временных программ социального обеспечения. Краткосрочные программы социального обеспечения играют очень важную роль в определённые периоды. Но поскольку развивающиеся страны, как правило, могут финансировать такие программы за счет средств, поступающих извне (особенно в периоды кризиса), необходимость принимать решения в области политической экономии, которые требуются для более долгосрочных программ<sup>2</sup>, отсутствует. Однако, создание постоянных систем социальной помощи в конечном итоге предполагает выработку политически устойчивого социального договора, и, соответственно, принятие фундаментальных решений относительно размещения дефицитных ресурсов. Кроме того, становится всё более ясным, что даже страны, которые проводят образцовые реформы в сфере экономики, уязвимы в отношении нестабильности, вызванной колебаниями в сфере мировой торговли и потоках капитала, и что необходимо иметь постоянные системы социального обеспечения, размер которых мог бы быть изменен (по необходимости)

---

<sup>1</sup> Автор выражает благодарность Сун Кордел и Исабель Анинат за помощь в подготовке таблиц для этой статьи. В качестве отправной точки в статье используется более ранняя работа, подготовленная совместно со Стефано Петтинато. Автор также благодарен Маргарет Грош, Кристоферу Чамберлину и Филипу Голдману за ценные замечания.

<sup>2</sup> Разумеется, это относится к демократическим правительствам. Авторитарные режимы с меньшей вероятностью смогут получить иностранную помощь, но при этом они вряд ли будут связаны аналогичными ограничениями в сфере политической экономии.

в целях обеспечения социальной защиты во время периодических спадов в экономике<sup>3</sup>.

Одна из причин, объясняющих отсутствие четкой концепции политической экономии систем социального обеспечения и социальной помощи, заключается в том, что такая концепция должна строиться с учетом не только макроэкономических и институциональных условий в разных странах, но также и понимания сложившейся в них политической культуры и общественного мнения в отношении вопросов социальной справедливости и перераспределения. Представления общественности о роли государства в предоставлении общественных услуг и степени коллективной ответственности за содержание тех, кто не может содержать себя самостоятельно, в разных странах весьма неодинаковы<sup>4</sup>. Кроме того, существуют устоявшиеся различия в представлении о том, как распределяются возможности, и о роли государства в уравнивании возможностей и результатов<sup>5</sup>. Эти различия нередко трансформируются в стойкие закономерности политического и экономического поведения и имеют особое значение с точки зрения той политической поддержки, которую можно получить для программ, предполагающих перераспределение, и других форм помощи населению со стороны государства.

Это вопросы широкого плана, имеющие философский характер, однако, они оказывают существенное воздействие на политическую экономию систем социального обеспечения и другие формы помощи населению. Вполне объяснимо, что структуры, формирующие политику, не имеют четкого представления о том, как использовать сложившиеся условия. Тем не менее, эти условия определяют, будут те или иные программы реализуемыми и устойчивыми с политической точки зрения (напр., решения о том, какой должна быть поддержка, - адресной или всеобщей, какими должны быть программы, - постоянными или временными, или каким должно быть соотношение между инвестициями в образование и развитие человеческого капитала и расходами на оказание помощи уволенным работникам).

В данной работе будет предложена база, позволяющая учитывать отношение общественности к социальному обеспечению в политических обсуждениях и в ходе принятия решений. В качестве основополагающей посылки мы допускаем, что понимание этого отношения поможет директивным органам лучше оценивать и формулировать политико-экономические условия, а также действовать в них при разработке и осуществлении программ социальной помощи.

Безусловно, имеются и другие факторы, которые влияют на политическую экономию социальной помощи, в том числе – институциональная база, структура и сочетание политического «веса» различных учреждений. С точки зрения результатов

---

<sup>3</sup> Подробное обсуждение причин, по которым необходимы системы более перманентного характера, см. в работе Graham (2001). См. также Lusting (2000).

<sup>4</sup> Подробно данный вопрос рассмотрен в Graham (1998).

<sup>5</sup> Более детальный анализ государственной политики применительно к возможностям и результатам содержится во вводной главе работы Birsdall and Graham (2000). Информацию о влиянии этих представлений на закономерности политического поведения см. в Главе I в Graham and Petinato (готовится к выпуску).

деятельности той или иной стратегии они столь же важны, что и общественное мнение. В данной работе предлагается использовать общественное мнение в качестве базы для анализа, с последующим учетом указанных и других факторов (таких, как бюджетные ограничения). Роль общественного мнения в формировании стратегии социального обеспечения рассматривалась при анализе вопросов политической экономии и ранее, однако, исследования ограничивались развитыми странами. До настоящего времени аналогичный подход в отношении развивающихся стран не применялся. Таким образом, в данной работе делается попытка выйти за традиционные параметры при рассмотрении стратегий социальной защиты; при этом следует учитывать, что полученные результаты могут быть неоднозначными, поскольку автор имеет дело с «незнакомой территорией».

В работе использована литература по нескольким направлениям, включая материалы по таким вопросам, как политическая экономия реформ; системы социальной защиты и проблема бедности; возможность изменения имущественного статуса, возможности и отношение общественности к перераспределению в развитых странах. Кроме того, использованы результаты недавно проведенных автором исследований по тенденциям в отношении возможности изменения имущественного статуса и общественному восприятию концепции перераспределения в развивающихся странах; также учтен опыт участия в разработке и реализации программ социального обеспечения в Латинской Америке, Африке и Восточной Европе.

В работе высказывается мнение, что различия в политических отношениях к перераспределению - а также к равенству возможностей и результатов - влияют на организацию социального обеспечения, что, в свою очередь, позволяет судить о том, какие программы будут успешными и политически устойчивыми в конкретных условиях. Вторая часть работы, озаглавленная «Как обойти препятствия и выявить возможности...», посвящена инструментам, которые могли бы быть использованы директивными органами для оценки сложившегося политического контекста; в ней также приводится парадигма аспектов, которые могут приниматься во внимание при выборе структуры программы, и предлагается стратегия действий в различных политических условиях, присутствующих в разных странах, исходя из имеющегося опыта. В работе рассматриваются три основных вопроса.

Первый – взаимовлияние условий политической экономии и потенциала институтов государственного сектора. Хотя и политика, и административный потенциал обычно рассматриваются как ограничения (и часто действительно являются таковыми), в данном разделе мы поговорим о том, как и когда политические условия могут создавать возможности для совершенствования потенциала государственных институтов, а также о том, когда такие институты могут стимулировать более широкие изменения в структуре оказания социальных услуг.

Второй - каким образом и когда общепринятые взгляды на роль государства в обеспечении равенства возможностей или результатов (напр., широкая поддержка всеобщих программ социального обеспечения в Коста-Рике или непопулярность государственной поддержки социальных программ в Азии) выступают в качестве

ограничений (препятствий) и/или стимулирующих факторов (возможностей) при реформировании систем социального страхования. Особое внимание уделяется ситуациям, в которых удалось преодолеть негативное отношение, и тем подходам, которые для этого применялись.

Третий вопрос заключается в том, что выбрать, - движение «снизу вверх» (опора на заинтересованные группы) или централизованный подход, и как найти приемлемое сочетание этих стратегий с учётом конкретных политэкономических условий.<sup>6</sup> Если на центральном уровне имеются существенные ограничения, то подход «снизу вверх», использующий демонстрационные возможности, может оказаться единственно осуществимым вариантом проведения реформы. В других случаях можно прибегнуть к более комплексному подходу, в котором будут сочетаться реформирование центральных структур и вовлечение в предоставление услуг представителей местного уровня при широком участии населения.

### **Влияет ли отношение общественности на предоставление социальной помощи? Опыт разных стран**

Различия в общественном восприятии, существующие в разных развитых странах, отражены в структуре их систем социального обеспечения. Напр., американцы, японцы и австралийцы тратят на социальное обеспечение гораздо меньшую часть ВВП, чем европейские страны-члены ОЭСР (Рис.1). Характер расходов в Японии (и в других азиатских странах) показывает, что в них гораздо большее значение уделяется семье в качестве системы социального обеспечения<sup>7</sup>. Более низкие уровни расходов на социальное обеспечение в США отражают существующие длительное время среди американцев представления о личной ответственности и возможностях «карьерного лифта», в отличие от убеждённости европейцев в коллективной ответственности общества за «отстающих» его членов.

Эти отличия объясняют, почему американцы в большей степени, чем европейцы, терпимы к неравенству, а также то, почему в Европе системы социального обеспечения более развиты. Безусловно это обобщенные суждения, которые не относятся к каждому конкретному гражданину, однако, они отражены в многочисленных опросах общественного мнения и встречаются ещё в работах Алекса де Токвиля<sup>8</sup>. Одна из последних работ, посвящённая этой проблематике, принадлежит Alberto Alesina, Rafael di Tella and Robert MacCulloch (2000); авторы обнаружили, что при неизменности прочих факторов неравенство оказывает

---

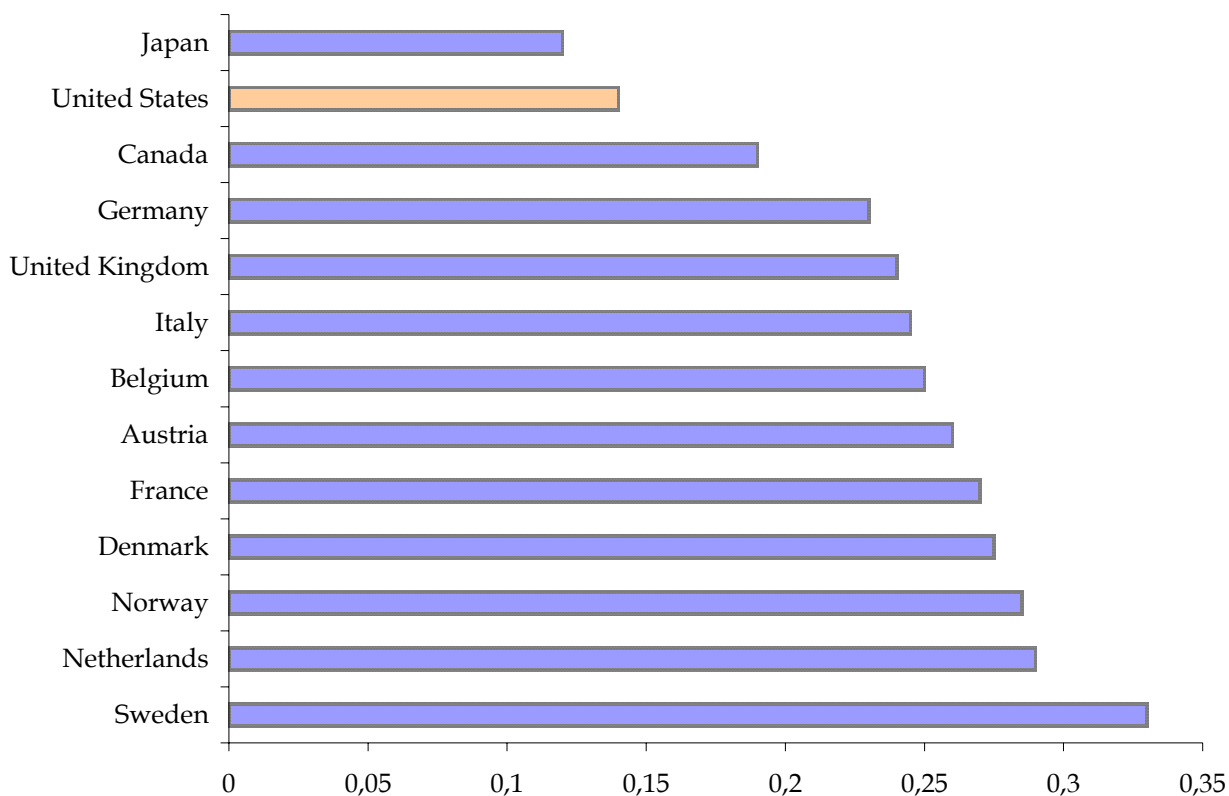
<sup>6</sup> Данная тема подробно рассмотрена в Graham, Grindle, Lora and Seddon (1999).

<sup>7</sup> Действительно, соответствующее мнение настолько укоренилось в обществе, что в период после азиатского кризиса в качестве одного из факторов, ограничивающих более широкое использование помощи международных финансовых учреждений в поддержке систем социального обеспечения, указывали возникшие на местном уровне сопротивление расширению государственных систем поддержки и опасения того, что семейная система сдаст свои позиции. См. Birdsall and Haggard (2000).

<sup>8</sup> См., например, de Tocqueville (1969); более позднее исследование фактических тенденций и представлений об индивидуальной мобильности в США, см. в McMurrer and Sawhill (1998).

существенное отрицательное воздействие на субъективное благосостояние всех имущественных групп в ряде европейских стран; как и ожидалось, наиболее сильно это воздействие ощущается бедными. Напротив, в США единственной группой, которая оказалась менее «довольной» неравенством, стали состоятельные граждане с левыми убеждениями.

**Рисунок 1. Государственные социальные расходы как % ВВП, 1997 г.**



*Источник:* World Bank, Safety Nets website.

Наш анализ строился на данных Общего социального обследования (ОСО) в США. Кумулятивная база данных ОСО охватывает 30 000 человек в период с 1972 по 1993 год<sup>9</sup>. С учётом стандартных социально-демографических переменных (возраста, пола, расовой принадлежности, семейного положения и наличия занятости), а также дохода и образования, получаем, что лица, предпочитающие перераспределение, в США в среднем менее довольны или удовлетворены своей жизнью по сравнению с теми, кто не выступает за перераспределение (Таблица 1).

<sup>9</sup> ОСО не является панельным исследованием, и потому не обследует одних и тех же граждан в разное время. Это тот же набор данных, который используется Oswald и коллегами для анализа удовлетворённости в США. Поскольку доход обследовался лишь для части выборки каждого года, мы могли рассмотреть только влияние дохода на различные зависимые переменные для конкретных сегментов выборки в определенный период времени.

**Таблица 1. Удовлетворённость и отношение к перераспределению, США, 1978–98 гг.**

<i>Зависимая переменная:</i> <i>Удовлетворённость</i>	<i>1</i>		<i>2</i>	
	<i>Коэфф-т</i>	<i>z-стат.</i>	<i>Коэфф-т</i>	<i>z-стат.</i>
Возраст	-0.042	-10.29	-0.054	-9.08
Возраст <sup>2</sup>	0.048	11.30	0.061	9.83
Мужчина	-0.143	-6.24	-0.126	-3.81
Чернокожий <sup>a</sup>	-0.473	-13.55	-0.421	-8.30
Другая раса <sup>a</sup>	-0.022	-0.31	0.000	0.00
Женат	0.803	31.56	0.758	21.03
Образование	0.038	9.22	0.029	4.77
Реальный доход <sup>b</sup>	0.000	14.61	0.000	9.88
Безработица	-0.726	-10.72	-0.684	-6.80
На пенсии	0.094	2.05	0.002	0.03
Равное богатство <sup>c</sup>	...	...	-0.063	-7.21
<i>Псевдо-R2</i>	<i>0.043</i>		<i>0.045</i>	
<i>Количество наблюдений</i>	<i>31 817</i>		<i>15 419</i>	

Упорядоченные logits с бинарными переменными года (коэффициенты не показаны)

a. Бинарные переменные для расовой принадлежности; опущенная категория – белый/европеец

b. Реальный доход в долларах 1998 года. При использовании log дохода с теми же спецификациями в уравнении 1 получаем коэффициент 0,234 и z-статистику 11,24.

c. Утвердительный ответ на вопрос о том, должно ли государство сокращать неравенство. (возможные ответы по 7-балльной шкале)

*Источник:* автор.

Пожалуй, самым интересным в отношении общественных представлений является их стойкость, хотя имеется немало свидетельств того, что фактические показатели изменения имущественного статуса в США и Европе отличаются мало (McMurrer and Sawhill 1998; Erikson and Goldthorpe 1985). Общественные представления в США отражают веру в значительные перспективы «перемещения вверх». Недавняя работа Ролана Бенабу и Эфе Ок (Roland Benabou and Efe Ok), где исследовались результаты голосования, показывает, что хотя доход большинства американцев гораздо ниже среднего, многие из них предпочитают не голосовать за перераспределение, так как полагают, что в будущем их доход превысит средний уровень. Свои теоретические выводы авторы подкрепляют эмпирическими данными Панельного исследования динамики дохода (ПИДД) (Benabou and Ok 1998). В подтверждение общей мысли, выраженной этими выводами, Альберто Алесина и Элиана Ла Феррара (Alberto Alesina and Eliana La Ferrara) (2000) делают следующее заключение: те, кто верит, что американское общество обеспечивает равные возможности для всех, высказываются против перераспределения, в то время как те, что считает процесс «перемещения вверх» неоднозначным, перераспределение поддерживают.

С учётом того, что в США отмечается относительно большое неравенство по доходу, и что уровень дохода большинства населения страны ниже среднего, перераспределение поддерживает на удивление немного американцев. Сорок процентов респондентов ОСО согласились с тем, что государство должно стремиться к снижению степени неравенства, против этого высказались 33 процента, и отношение 20 процентов было нейтральным. Томас Пикетти (Thomas Piketty) (1995) дает теоретические выкладки относительно того, что прошлый опыт изменений имущественного статуса влияет на политическое восприятие. Джакомо Корнео и Ханс Петер Грюнер (Giacomo Corneo and Hans Peter Gruner) (2000) проверяют эту теорию, используя эмпирические данные по США и Европе, и приходят к выводу, что те лица, которым удалось достичь большего по сравнению с представителями других поколений, негативно относятся к перераспределению дохода, осуществляемому государством.

Эти исследователи также выявили, что различия между странами с точки зрения отношения к перераспределению объясняются тем, что они назвали «влиянием социальной конкуренции» и «влиянием общественных ценностей», - наряду с традиционными мотивами личной выгоды. Первый фактор показывает, как члены конкретного общества оценивают себя по сравнению со своими соседями и, соответственно, выиграют ли они от перераспределения. Второй фактор связан с представлениями людей о том, насколько справедливо в обществе распределены возможности. Те, кто придаёт ценность характеристикам, не связанным с работой (напр., семья), будут поддерживать перераспределение с большей степенью вероятности. И здесь отношение к справедливости распределения возможностей, присутствующее в американском обществе, отличается от отношения к этому вопросу в европейских странах, рассматривавшихся в исследовании.

Американцы также в меньшей степени поддерживают идею об ответственности государства за предоставление социального обеспечения: процент американцев, рассматривающих трудоустройство, здравоохранение, обеспечение в старости и предоставление жилья как неотъемлемые функции государства, ниже, чем процент европейцев (Gilens 1999) (таблица 2). В то же время недавнее исследование общественного мнения в Европе по соответствующим вопросам показывает, что большинство населения довольно системами социального обеспечения в существующем виде и не желает их изменения, даже в тех случаях, когда респонденты заявляли о том, что им известно о предстоящем банкротстве пенсионных систем (Boeri, Borsh-Supan, and Tabellini 2001).

Есть чёткие данные и о том, что отношение населения, в свою очередь, формирует политику социального обеспечения в Америке. Заслуживающее доверия исследование, проведённое Бенджамином Пейджем и Робертом Шапиро (Benjamin Page and Robert Shapiro), показывает, что на временном отрезке в сорок четыре года изменения в общественном отношении нередко предшествовали изменениям государственной политики в самых различных существенных областях. Разумеется, существует возможность того, что и изменения политики влияют на отношение

общественности, однако, это происходит реже и в менее заметной форме<sup>11</sup>. Роль отношения общественности в формировании политики можно показать на кратком анализе тенденций в сфере социального обеспечения США.

**Таблица 2. Отношение к ответственности государства в США, Германии, Италии и Великобритании (%)**

<i>Какова степень ответственности государства за следующие услуги:</i>	<i>США</i>	<i>Германия</i>	<i>Италия</i>
<i>Обеспечение того, чтобы все желающие работать были трудоустроены?</i>			
Это одна из основных обязанностей государства	34	60	79
Значительная	37	34	15
Незначительная	24	6	5
Отсутствует	4	1	1
<i>Обеспечение качественного здравоохранения?</i>			
Это одна из основных обязанностей государства	42	63	79
Значительная	36	32	16
Незначительная	20	6	4
Отсутствует	3	0	1
<i>Содержание пожилых?</i>			
Это одна из основных обязанностей государства	41	51	69
Значительная	40	42	23
Незначительная	18	6	8
Отсутствует	1	1	1
<i>Обеспечение нормального жилья?</i>			
Это одна из основных обязанностей государства	25	39	69
Значительная	38	46	22
Незначительная	32	14	7
Отсутствует	5	1	1

*Источник:* Smith, Tom W. "The Welfare State in Cross-National Perspective," *Public Opinion Quarterly*, S1. No. 3, Fall 1997, p. 417.

Система социального обеспечения США появилась достаточно поздно по сравнению с большинством европейских систем. Пенсии были введены только в рамках программы «Новый курс», а медицинское страхование для государственных

<sup>11</sup> Исследование Page and Shapiro, цит. по Gilens (1999), с.25. Другие исследования, с учетом различий программ, проводимых в разных штатах, позволяют сделать такой же вывод. Эти исследования показывают, что с учётом различий в доходе, образовании и степени урбанизации, действия разных штатов в различных областях отражают разницу в общественном мнении (от либерального до консервативного), преобладающем в этих штатах. См. Gilens (1999), с.25.

служащих – в 1960-е годы. Сегодня медицинской страховки не имеет почти каждый седьмой американец (около 42 млн. человек)<sup>12</sup>. В отличие от этого, первая система социального обеспечения в Европе возникла в Германии ещё во времена Бисмарка, а национальные системы здравоохранения к первой половине 20-го века уже существовали во многих странах.

После того, как в США были созданы системы социального обеспечения и программы общественных работ в рамках «Нового курса», что стало реакцией на Великую депрессию, следующее значительное расширение охвата политики социального обеспечения пришлось на 1960-е годы, когда президент Джонсон объявил «войну бедности». Важным нововведением стала программа «Помощь семьям с детьми» (ПСД), - первая общенациональная программа оказания помощи *неработающим* бедным. К началу 1990-х годов (до реформы 1996 года) на ПСД приходилось 9,4% всех расходов социального обеспечения, она охватывала свыше 12 млн. человек, причём численность участников продолжала расти, невзирая на продолжительный экономический рост, имевший место в 90-е годы<sup>13</sup>. Стало появляться всё больше вопросов о действенности такой системы социального обеспечения, причём эти вопросы возникали даже у аналитиков, сочувствующих и её целям, и малоимущему населению.

Несколько попыток реформировать систему социального обеспечения в 1980-е годы оказались неудачными; частично причиной этому были связанные с такой реформой трудности политического характера, имевшие место практически во всех странах. Вместе с тем, к середине 1990-х годов президент Клинтон, демократ, пришедший в Белый дом с обещанием «покончить с социальной помощью в её существующем виде», смог обеспечить принятие закона, которым предусматривалось глубокое реформирование этой системы.

Многие обозреватели (в том числе и те, кто изначально подвергал реформы острой критике) отмечают, что пока реформа идёт очень успешно, и к 2000 г. численность получателей социальной помощи удалось сократить вдвое<sup>17</sup>. Впрочем, даже сторонники реформы высказывают предостережение, что такой прогресс обеспечен беспрецедентным ростом экономики США, и что в случае серьёзного спада многие рабочие места, не требующие высокой квалификации (на которых и

---

<sup>12</sup> В эти 42 млн. входят те граждане, которые не имели медицинской страховки в течение всех 12 месяцев 1999 года (Burtless and Siegel, 2001).

<sup>13</sup> Данные о численности участников см. в Murray, Serafini, and Twohey (2001). Данные по бюджету взяты из материалов Бюджетного управления Конгресса (1995 и 2000 гг.). Приведённые проценты соответствуют 18 млрд. долларов из общего бюджета в размере 191 млрд. (на 1995 г.).

<sup>17</sup> За этот период число получателей социальной помощи сократилось на 6,5 млн. человек (Murray et al., 2001 и информация, полученная автором во время заседаний Круглого стола по проблемам детей, - совещания экспертов по вопросам социального обеспечения детей, которое проводится каждые полгода. Институт Брукингса, Вашингтон, О.К., 25 мая 2001 г.). В то же время бюджет изменился в меньшей степени, так как большинство расходов осуществляется в виде блочных грантов штатам. Таким образом, на ВПНС и другие виды «поддержки семьи» теперь приходится 8,9 процентов выплат, основанных на анализе нуждаемости, т.е. 21 млрд. долларов из общего бюджета в размере 236 млрд. Цифры взяты из данных Бюджетного управления Конгресса (1995 и 2000 гг.).

трудоустроены бывшие получатели социальной помощи) будут сокращены в первую очередь<sup>18</sup>.

Наиболее важное разграничение, которое лежит в основе реформы системы социального обеспечения 1996 года, и на котором строится отношение американцев к такому обеспечению вообще, связано с выделением тех, кто *заслуживает* (работающие и/или инвалиды, престарелые, дети) и *не заслуживает* (трудоспособные, но не работающие граждане) помощи. Это разграничение привело к конфликту двух целей: вернуть получателей помощи на работу и повысить уровень жизни бедных семей и детей<sup>19</sup>. Очевидно, что здесь присутствуют непростые компромиссы: например, матерям-одиночкам с малолетними детьми приходится подыскивать неудобные варианты ухода за детьми, благодаря чему они смогут выйти на работу, доход от которой будет незначительно выше того, что они получали в виде социальной помощи. С другой стороны, есть немало свидетельств о том, что в прежнем своём виде система стимулировала иждивенческое поведение и по крайней мере косвенно поощряла появление внебрачных детей.

Независимо от отношения к вопросу о «заслуживающих» и «не заслуживающих» помощи, ясно, что общественное мнение в Америке в общем в большей степени склоняется в пользу оказания социальной помощи именно первой категории, и что американцы во всех имущественных группах (включая бедных, - т.е. тех, чей доход составляет менее 200% от официальной черты бедности) сомневаются в действенности системы социального обеспечения. Например, обследование (2001 г.), проведённое недавно Национальным общественным радио (НОР), компанией «Кайзер» и Школой им. Кеннеди, показало, что статистически значимых различий между бедными и другими слоями общества при ответе на вопросы о связи между системой социального обеспечения и бедностью не существует: 47 процентов небедных и 45 процентов бедных респондентов указали, что наличие этой системы является одним из основных факторов бедности<sup>20</sup>.

Вообще, единства мнений относительно причин бедности среди американцев нет. Примерно половина опрошенных в ходе этого обследования указали, что бедные недостаточно активно пытаются выйти из этой категории, а другая половина – что они оказались бедными вследствие обстоятельств, на которые они не могли повлиять. Неожиданным оказалось то, что среди малоимущих американцев (чей доход меньше чем 200 процентов от официальной черты бедности, или 34 000 долл. США в год на семью из четырёх человек) тех, кто указывал в качестве причины бедности обстоятельства, оказалось лишь незначительно больше.

---

<sup>18</sup> Данные о том, как эта реформа сказывается на положении детей в неполных семьях, родители которых вынуждены найти работу или утрачивают право на социальную помощь, пока неоднозначны. Частично данная проблема заключается в том, что пока слишком рано давать полную оценку такому воздействию. Однако, те немногие исследования, которые всё же были проведены, не указывают на заметное ухудшение, а в ряде случаев отмечается рост успеваемости в определённых возрастных группах. См. Morris and others (2000).

<sup>19</sup> См. Sawhill (2001).

<sup>20</sup> Речь идёт об общенациональном телефонном опросе случайной репрезентативной выборки из 1 952 респондентов в возрасте 18 лет и старше.

В основе нашего анализа лежат два вопроса ОСО о причинах бедности; эти вопросы в 1990 году были заданы только 1 330 респондентам. Было обнаружено, что чернокожие малоимущие респонденты и те, кто относил себя к либеральному (левому) крылу политического спектра, с большей вероятностью указывают в качестве причины бедности отсутствие рабочих мест. В отличие от этого, только менее образованные респонденты и те, кто относит себя к более консервативным (правым) кругам, заявляют, что бедность вызвана недостаточными усилиями по выходу из неё; при этом уровень дохода респондента не играет существенной роли (см. таблицы 3а и 3б).

Комплексный анализ мнений американцев относительно социальной помощи, проведённый Мартином Гиленсом (Martin Gilens), показывает, что американцев в большей степени интересует оказание бедным такой помощи, которая обеспечивала бы их экономическую самостоятельность, а не экономия средств налогоплательщиков (Gilens, 1999). Поддержка системы социального обеспечения в разных группах по доходу оказывается несколько неодинаковой, однако, в отношении программ помощи, основанных на оценке нуждаемости, таких различий нет. Большинство людей не считает, что размеры социальной помощи слишком велики. Вместе с тем, многие полагают, что на её получение претендуют лица, не достойные этого (Gilens 1999, стр.57).

**Таблица 3а. Отношение к причинам бедности, США, 1990 г.**

<i>Зависимая переменная: бедность вследствие отсутствия работы</i>	<i>I</i>	
	<i>Коэфф-т</i>	<i>z-статистика</i>
Возраст	0.003	0.150
Возраст <sup>2</sup>	-0.008	-0.400
Мужчина	-0.279	-2.450
Чернокожий <sup>a</sup>	0.817	4.240
Другая раса <sup>a</sup>	0.474	1.590
Состоит в браке	-0.043	-0.350
Образование	-0.077	-3.650
Реальный доход <sup>b</sup>	0.000	-3.580
Безработица	0.389	0.980
Политические взгляды	-0.169	-4.030
<i>Псевдо-R2</i>	<i>0.0394</i>	
<i>Кол-во наблюдений</i>	<i>1 165</i>	

Упорядоченные оценки logit

a. Опушенная категория – «белый/европеец»

b. Реальный доход в постоянных долларах 1998 года. При использовании log дохода с теми же спецификациями, получаем коэффициент –0,275 и z-статистику of –3,870.

*Источник:* автор.

**Таблица 3б. Отношение к причинам бедности, США, 1990 г.**

<i>Зависимая переменная: бедность вследствие недостаточных усилий</i>	<i>I</i>	
	<i>Коэфф-т</i>	<i>z-статистика</i>
Возраст	0.015	0.710
Возраст <sup>2</sup>	-0.011	-0.540
Мужчина	-0.017	-0.150
Чернокожий <sup>a</sup>	-0.362	-1.910
Другая раса <sup>a</sup>	-0.480	-1.580
Состоит в браке	0.124	0.970
Образование	-0.080	-3.680
Реальный доход <sup>b</sup>	0.000	0.060
Безработица	0.329	0.820
Политические взгляды	0.167	3.860
<i>Псевдо-R2</i>	<i>0.0219</i>	
<i>Кол-во наблюдений.</i>	<i>1 170</i>	

Упорядоченные оценки logit

a. Опущенная категория – «белый/европеец»

b. Реальный доход в постоянных долларах 1998 года. При использовании log дохода с теми же спецификациями, получаем коэффициент 0,125 и z-статистику of 1,76, что также не значимо.

*Источник:* автор.

Различие между «заслуживающими» и «не заслуживающими» помощи бедными может оказаться в США более важным фактором общественной поддержки системы социального обеспечения, чем различие между целевыми и всеобщими программами (которому уделяется гораздо больше внимания, по крайней мере в научной литературе). Этот момент вызвал значительные споры; такие учёные, как Теда Скокпол (Theda Skocpol) приводят очень убедительный аргумент: если программа не является всеобщей (или по крайней мере не обеспечивает выгод наряду с бедными и среднему классу), она не будет жизнеспособной с политической точки зрения. Она приводит данные о росте (и «священной природе») таких программ, как Система социального обеспечения и «Медикэр», и сопоставляет их с сокращениями, коснувшимися программ адресной помощи. Другие, напр., Роберт Гринштейн (Robert Greenstein), заявляют, что американцы готовы поддержать адресные программы, если они воспринимают их как эффективные и адресованные «политкорректной» группе, такой, как дети, и приводит в качестве примера программу «Head Start»<sup>21</sup>.

Оба эти аргумента вполне вески и применимы к разным странам и политической культуре. Относительная важность того или иного аргумента в конкретных условиях зависит от того, как общественность видит перераспределение. С этим также связан вопрос близости между средним классом и бедными. Теоретически, большая

<sup>21</sup> Подробный анализ соответствующей дискуссии см. в Skocpol (1991) и Greenstein (1991).

близость и(или) сходство среднего класса и бедных должны выражаться в более широкой политической поддержке перераспределения в пользу бедных.

В работе Джоан Нельсон (Joan Nelson) (готовится к выпуску), посвящённой развивающимся странам, говорится, что социальная политика и стратегии социального обеспечения, пользующиеся поддержкой соответствующего сегмента среднего класса и бедных при наличии у них пересекающихся интересов, с большей вероятностью будут жизнеспособными. Peter Lindert (1996) показывает, что различия в политических тенденциях в отношении выделения средств на социальные трансферты в развитых странах главным образом объясняются неравным распределением дохода, причем разрывом между богатыми и средним классом, а не между средним классом и бедными. Более широкий разрыв между последними означает, что средний класс в меньшей степени сочувствует бедным, и, таким образом, масштабы социальных расходов не столь значительны. США, где различия между средним классом и бедными достаточно велики, имеет наименее высокие социальные расходы среди всех стран, включенных в выборку.

Gilens (1999, стр.43) высказывает мнение, что «большинство американцев считают себя представителями среднего класса, и поэтому, учитывая концепцию личной заинтересованности, можно было бы ожидать, что население в большей степени будет поддерживать выделение государством помощи именно среднему классу, а не бедным». Тем не менее, американцы воспринимают социальную помощь именно как поддержку «заслуживающих» её бедных, а не как систему социального обеспечения или страхования более общего характера. Напр., исследования Gilens показывают, что большая часть населения США поддерживает предоставление социальной помощи бедным, но не среднему классу. Этот подход отличается от общего представления о социальном обеспечении, существующего в Европе.

Таким образом, несмотря на значительный разрыв между средним классом и бедными, в США общественная поддержка социальной помощи строится на представлении, что получателями этой помощи должны быть «заслуживающие» её бедные, а не представители среднего класса. Вместе с тем, респонденты по-разному трактуют понятие «заслуживающих» помощи бедных. Учитывая значительный разрыв между средним классом и бедными, можно было бы ожидать, что поддержка помощи бедным на основании оценки нуждаемости будет ослабевать в ситуации экономического спада, когда представители среднего класса ощущают себя более уязвимыми. Тем не менее, на деле это не происходит: поддержка такой помощи возрастает. Возможно, в период спада представители среднего класса в большей степени сочувствуют бедным потому, что сами могут превратиться в «заслуживающих помощи» бедных. Кроме того, Гиленс показывает, что поддержка социальной помощи (даже среди респондентов с более высоким уровнем дохода) выше среди тех американцев, у которых есть родственники или знакомые, живущие на пособие.

Фактором, явно влияющим на отношение американцев к социальной помощи, является расовая принадлежность (она важна и при сравнении того, какую

поддержку социальной помощи оказывают в разных обществах). Поддержка системы социальных пособий в США напрямую связана с представлениями о расовом составе бедных. Несмотря на то, что число бедных среди чернокожих непропорционально выше по сравнению с белыми, они составляют всего 27 процентов всего бедного населения. В отличие от этого, в недавнем исследовании, которое цитируется Гиленсом, отвечая на вопрос с просьбой оценить процент бедных среди чернокожего населения, респонденты в среднем указывали цифру в 50 процентов. Другие исследования также подтверждают тенденцию к завышению этого показателя (Gilens 1999, стр.68-69).

Кроме того, Гиленс делает вывод, что чем больше американцы переоценивают процент бедных среди чернокожего населения, тем менее вероятна поддержка ими программ социальной помощи. Напр., имеется тесная связь между предпочтениями относительно расходов на социальную помощь и убежденностью в том, что «если бы чёрные действительно постарались, то смогли бы жить, как белые». Свыше 50 процентов белых американцев, согласных с таким утверждением, полагают, что программы социальной помощи необходимо сокращать. При этом в отношении других групп иммигрантов получены иные результаты (Gilens 1999, стр.177). В отдельном исследовании Erzo Luttmer (2000), основанном на данных ОСО, приводятся примеры «лояльности расовой группе»: поддержка расходов на социальную помощь среди той или иной части населения возрастает по мере увеличения доли получателей помощи, принадлежащих к той же расовой группе.

Влияние таких отношений на политику подтверждается различиями между штатами в размещении ресурсов. Luttmer отмечает, что относительно неоднородные в расовом отношении штаты предоставляют менее значительную социальную помощь. В более раннем исследовании Larry Orr (1976), построенном с учётом среднего дохода штатов и региональных различий, показано, что штат, где получателями помощи являются только белые, в рамках программы ПСД выделяет на 2 000 долл. США в год больше, чем штат, где получателями являются только чернокожие. В отличие от этого, на программы штатов в отношении «заслуживающих» помощи бедных расовый фактор не влияет<sup>22</sup>.

Отношения к расходам на социальную помощь влияют и на то, как люди голосуют по соответствующим вопросам. Исследование примерно 20 000 переписных участков в Калифорнии применительно к выдвинутому в 1992 году предложению ограничить расходы на социальную помощь («Предложение 165») показывает, что результаты фактического голосования чрезвычайно точно соответствуют прогнозируемой степени поддержки социальной помощи, несмотря на территориальные различия, различия в порядке проведения опросов, и разные доли темнокожего населения в обследуемых участках<sup>23</sup>. Не все решения электората

---

<sup>22</sup> В отдельном исследовании Cristopher Howard (1997), которое цитируется в Gilens (1999), отмечено, что на уровни пособий по безработице в разных штатах расовые различия влияния не оказывают.

<sup>23</sup> Зависимой переменной был голос «нет» по Предложению 165, независимой – прогнозируемая поддержка социальной помощи на основании данных ОСО, а также ряд контрольных переменных. Скорректированное значение  $R^2$  колебалось от 0,40 до 0,75 в зависимости от спецификации.

относительно расходов на социальную помощь имеют столь же чёткую формулировку в виде референдума о сокращении пособий, какую имело «Предложение 165». Тем не менее, результаты довольно убедительно показывают, что данные опросов об отношении к социальной помощи в определённых условиях можно рассматривать как полезные индикаторы степени политической поддержки.

Помимо расходов на социальную помощь, этническая или расовая однородность влияет и на то, как распределяются общественные блага. Alesina, Baqur and Easterly (1999) в своём исследовании городов, крупных районов городской застройки и сельских округов в США обнаружили, что даже при наличии других социально-экономических и демографических детерминантов можно говорить о существовании обратной связи между долей расходов на производительные общественные блага (образование, дороги, канализацию и вывоз мусора) и этнической неоднородностью города (или более широкого района городской застройки)<sup>24</sup>.

Автор не утверждает, что модель отношения американцев к социальной помощи актуальна для всех стран, или что система социального обеспечения США – образец для других государств. Мы используем пример США (по которым имеются богатые данные), чтобы показать, насколько отношение к перераспределению влияет на политику в сфере социального обеспечения. Кроме того, при рассмотрении данной темы были показаны некоторые аспекты, присущие политической экономии социальной помощи во всех странах. К ним относятся: выбор между адресным и всеобщим характером помощи, отношение к «заслуживающим» и «не заслуживающим» помощи бедным, вопросы расовой однородности и иммиграции, а также выбор приоритетных целей, - борьба с иждивенческим отношением и повышение уровня жизни детей и семей. В разных странах и культурах подход к ним неодинаков. Тем не менее, эти аспекты следует принимать во внимание, чтобы обеспечить долговечность и политическую устойчивость систем социальной помощи.

## **Развивающиеся страны: данные по Латинской Америке**

Очевидной проблемой в учёте общественного мнения при рассмотрении проблем политической экономии является отсутствие достаточных данных, особенно по развивающимся странам. Мы принимали участие в разработке подобного набора данных для Латинской Америки. Разумеется, мы не считаем, что опыт этого региона будет непосредственно применим в отношении других странах, однако, он может оказаться полезным для дальнейшего исследования этого вопроса. Кроме того, наличие различий между 17 странами Латинской Америки, вошедшими в выборку (а также разный характер действующих в них систем социального обеспечения) позволяет сделать более широко применимые выводы.

---

<sup>24</sup> В отдельной статье совместно с Levine (1997), Easterly на примере нескольких африканских стран показывает, что между этнической неоднородностью населения и темпами экономического роста имеется отрицательная корреляция

Обследование «Latinobarometro» охватывает все испаноязычные страны за исключением Доминиканской Республики и Кубы, а также Бразилию (в совокупности 17 стран, примерно 17 000 наблюдений каждый год); оно проводилось ежегодно с 1997 по 2000 гг.<sup>25</sup>. Если не указано иное, приведённые здесь результаты относятся к заключительному году обследования (2000), в который использовалась наиболее полная анкета. По возможности мы использовали всю объединённую выборку, чтобы проверить надёжность результатов. Преимущество объединённой выборки в том, что она представляет собой временные ряды, недостаток в том, что несколько наиболее актуальных вопросов не включены для всех лет.

Обследования неодинаковы с точки зрения степени репрезентативности в масштабе страны. В таких странах, как Бразилия и Боливия, где значительная часть населения проживает в сельской местности, добиться репрезентативного охвата гораздо сложнее. Обследования в основном проводятся среди городских жителей, но при этом охватывают и существенную часть сельского населения. В соответствующие годы обследования нам удалось предложить ряд вопросов о том, как люди воспринимают свой социальный статус, каковы их субъективная оценка благосостояния и отношение к перераспределению и возможности изменения имущественного статуса.

Одним из наиболее неожиданных результатов, полученных на латиноамериканских данных, стало заметное сходство в Латинской Америке и США представлений о том, что является причиной бедности и о перспективах для разных поколений, а также отношения к перераспределению. Когда американцам (в рамках ОСО) задавали вопрос о причинах бедности (напр., в формулировке «главная причина бедности – недостаточные усилия со стороны самих бедных»), 36 процентов опрошенных заявляли, что недостаточные усилия – очень важный фактор, в то время как 43 процента считали его не столь важным, а 21 – неважным<sup>26</sup>. Когда аналогичный вопрос задали латиноамериканцам, 36(!) процентов респондентов ответили, что причина бедности – в недостаточных усилиях со стороны самих бедных, а 63 процента заявили, что бедность вызвана сложившимися неблагоприятными условиями.

Анализируя факторы, определившие ответ «недостаточные усилия» в качестве причины бедности, (при этом для США рассчитывалась регрессия, в которой положительный ответ на вопрос «Является ли причиной бедности недостаточные усилия?» выступал в качестве зависимой переменной), мы обнаружили, что единственными значимыми переменными были достаточная степень благосостояния

---

<sup>25</sup> На каждую страну приходится примерно 1000 интервью. Опрос проводится авторитетной частной фирмой MORI из Чили при поддержке Европейской Комиссии и Межамериканского банка развития (МБР). Проект был начат в 1995 году и охватил несколько стран; охват всех стран региона начался с 1997 г. Я участвовала в реализации начального этапа обследования, будучи исследователем в МБР, и по-прежнему каждый год оказываю содействие в разработке обследования. Поскольку MORI необходимо покрывать расходы, данные за более поздние периоды можно получить только на коммерческих условиях. Данные за более ранние периоды можно получить бесплатно в МБР.

<sup>26</sup> Расчёты автора на основании данных ОСО.

и «правая» политическая ориентация (последняя характеристика сообщалась самими респондентами). В то же время безработные чаще давали отрицательный ответ на этот вопрос (см. таблицу 4). Как уже отмечалось, в США имеется значимая отрицательная корреляция между уверенностью в том, что отсутствие работы является важной причиной бедности, и принадлежностью к правому крылу политического спектра, а также доходом, образованием и мужским полом респондента (см. таблицу 3а)<sup>27</sup>. Для Латинской Америки такой вопрос отсутствовал.

**Таблица 4. Отношение к причинам бедности, Латинская Америка, 2000 г.**

	1		2	
<i>Зависимая переменная: Бедность вызвана недостаточными усилиями</i>	<i>Коэф-т</i>	<i>z-статистика</i>	<i>Коэф-т</i>	<i>z-статистика</i>
Возраст	-0.004	-0.53	-0.001	-0.12
Возраст <sup>2</sup>	0.000	0.11	0.000	-0.29
Мужчина	0.081	1.93	0.074	1.75
Женат	-0.061	-1.29	-0.077	-1.62
Богатство	0.353	3.21	0.210	1.88
Количество лет образования	-0.006	-0.93	-0.005	-0.89
Безработица	-0.185	-2.06	-0.154	-1.70
На пенсии	0.050	0.48	0.073	0.69
Политическая ориентация	0.051	5.50	0.047	4.97
Удовлетворённость	...	...	0.235	10.8
<i>Псевдо-R2</i>	<i>0.0431</i>		<i>0.0517</i>	
<i>Кол-во наблюдений.</i>	<i>10 500</i>		<i>10 428</i>	

Оценки Logit с бинарными переменными для стран (коэффициенты не включены).

*Источник:* автор

Достаточно интересен такой результат: если в уравнение «бедность вызвана недостаточными усилиями» включить удовлетворённость, оказывается, что в среднем более удовлетворённые люди и в Латинской Америке, и в США полагают, что причина бедности именно в недостаточных усилиях (при включении переменной удовлетворённости переменные богатства и безработицы теряют значимость для обоих регионов). Хотя объяснение такого результата не входит в задачи данной работы, можно предположить, что уверенность в том, что бедность – есть нечто «причинённое» людям, порождает больший стресс, чем уверенность в том, что причина бедности – недостаток индивидуальных усилий<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Результаты регрессии для обоих наборов выводов можно получить у автора.

<sup>28</sup> И для Латинской Америки, и для США обнаруживаем, что между сообщённой принадлежностью к правому крылу политического спектра и удовлетворением имеется значительная позитивная корреляция, хотя направленность причинно-следственных отношений здесь неясна. Более подробно вопросы субъективного восприятия благосостояния и их связь с макро- и микроэкономическими явлениями рассматриваются в ряде других работ, анализ которых содержится в Graham and Pettinato (готовится к выпуску).

В вышедшей ранее работе (Graham and Pettinato 2001) мы показали, что в Латинской Америке те, кто верит в хорошие перспективы изменения имущественного статуса (и полагают, что возможности равного продвижения в их стране распределены поровну) скорее будут вообще удовлетворены своей жизнью. (Переменная равных возможностей более подробно рассматривается далее). Для США аналогичный вопрос о перспективах изменения имущественного статуса не предлагался.

Удивительное сходство между респондентами в США и в Латинской Америке обнаруживается в вопросе об отношении к перспективам для разных поколений. Когда американцев попросили сравнить будущий уровень жизни своих детей с их собственным уровнем сегодня, 75 процентов заявили, что их дети будут жить лучше, 23 процента – что их уровень жизни будет таким же. В Латинской Америке, отвечая на тот же вопрос, в первой категории оказалось 58 процентов респондентов, во второй – 26. Когда респондентов в Латинской Америке попросили дать оценку собственному экономическому положению в будущем, 41 процент заявил, что оно улучшится, а 42 – что останется таким же. К сожалению, в ОСО сопоставимый вопрос отсутствует.

Когда респондентов попросили сравнить собственное положение с положением их родителей, выяснились существенные различия. В США 64 процента респондентов заявили, что они живут лучше своих родителей, 21 процент – так же, и 15 процентов – хуже. В отличие от этого, в Латинской Америке об улучшении своего положения сообщили только 16 процентов респондентов; 21 процент заявили, что их положение такое же, и 59 указали ухудшение. Это неудивительно, учитывая экономические кризисы 1980-х годов, болезненные реформы, которые осуществлялись в конце 80-х – начале 90-х годов; кроме того, во многих странах региона заработная плата так и не вернулась на уровень 1970-х годов, и люди по-прежнему опасаются потерять стабильную работу.

Влияют ли оценки перспектив для разных поколений на отношения к перераспределению? Проведённый нами анализ данных ОСО по США показал, что на отношение к роли государства в области перераспределения восприятие уровня жизни ни родителей, ни детей (EQWLTH) не повлияло. Для Латинской Америки был предусмотрен вопрос (только в обследовании 1998 года) о том, что в большей степени требуется стране, чтобы двигаться вперёд: рост производительности или более широкое использование перераспределения дохода? Если использовать ответ на этот вопрос в качестве зависимой переменной и включить представления о перспективах для разных поколений в правую сторону уравнения, единственной значимой переменной становится уровень богатства, который положительно коррелирует с поддержкой производительности (что неудивительно)<sup>29</sup>.

Сравнив средние уровни поддержки производительности и поддержки перераспределения по региону в целом, видим, что неожиданно много (53 процента)

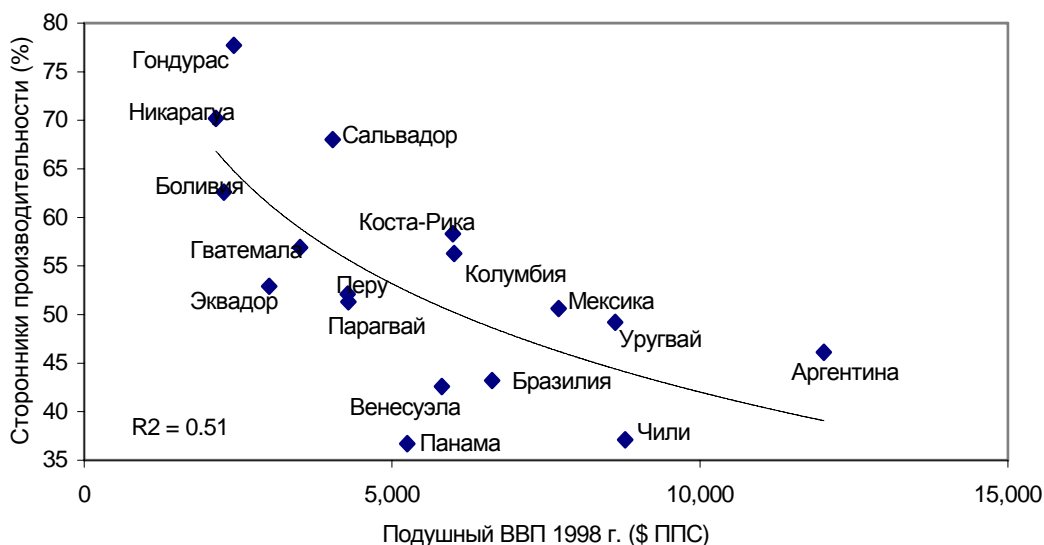
---

<sup>29</sup> Результаты регрессии можно получить у автора.

респондентов отдают предпочтение производительности, а не перераспределению. Если мы посмотрим соответствующие данные по странам, то увидим, что средний уровень поддержки производительности выше в менее богатых странах, для которых характерна более высокая степень неравенства (рисунок 2). При этом непосредственно в странах в поддержку производительности в среднем чаще высказываются более состоятельные граждане, что также вполне прогнозируемо.

Мы полагаем, что существует две причины таких различий в результатах по странам. Первая – время проведения реформ. Наиболее бедные страны региона со значительным имущественным расслоением (главным образом в Центральной Америке) раньше других приступили к процессу рыночных реформ, и большинство граждан в них понимает важность достижения устойчивого экономического роста как предпосылки для дальнейшего развития, особенно учитывая, что в прошлом регион страдал от бремени высокой задолженности, инфляции и низких темпов роста. Вторая причина заключается в том, что именно в этих странах государственные институты слабы, а структуры социального обеспечения неразвиты. Таким образом, рядовые граждане весьма скептически оценивают справедливость или эффективность мер, направленных на перераспределение<sup>30</sup>.

**Рисунок 2. Сторонники производительности и подушный ВВП, Латинская Америка, 1998 г.**



Источник: автор

В обследовании 2000 года этот вопрос отсутствовал; имеется вопрос о том, насколько равно распределены возможности среди респондентов в той или иной стране. Хотя мы включили бинарную переменную, обозначающую бедность (ниже

<sup>30</sup> Более подробно мы рассматриваем этот аспект в Graham and Pettinato (2000).

0,45 по индексу богатства для выборки), она не оказала значимого воздействия на убежденность в равенстве (или неравенстве) возможностей. Иначе говоря, бедные с той же вероятностью убеждены в равенстве возможностей, что и любая другая группа, - достаточно неожиданный вывод, учитывая глубину и распространённость бедности в регионе. Вместе с тем, лица с более высоким уровнем образования склонны полагать, что возможности равны в меньшей, а более состоятельные граждане - в большей степени (таблица 5). Включив в уравнение отношение к перспективам для разных поколений, обнаружим, что оценка респондентами собственного положения в сравнении с положением родителей не оказывает какого-либо воздействия, в то время как между уверенностью в лучшей доле своих детей и представлением, согласно которому возможности распределяются равно, имеется значительная положительная корреляция.

## **Мнение общественности и результаты в Латинской Америке**

При обобщённом рассмотрении отношение к перераспределению в Латинской Америке представляется удивительно схожим с тем, что распространено в США, и потому весьма отличается от отношения, преобладающего в средней европейской стране с развитой системой социального обеспечения. Хотя объяснить это, безусловно, непросто, можно предположить, что в Латинской Америке сильная вера в индивидуальные усилия по сравнению с государственным перераспределением в известной степени обусловлена очень слабыми традициями перераспределения в данном регионе, а также тем, что в прошлом очень много соответствующих попыток заканчивалось в последние годы для относительно привилегированных групп за счёт тех, кто живёт в нищете<sup>31</sup>.

Результаты были не только регрессивными, но и свидетельствовали о неэффективности: во многих странах на социальный сектор приходилась значительная часть государственных расходов, однако это не давало ощутимого эффекта в виде сокращения бедности. Кроме того, неверное размещение государственных средств нередко сопровождалось неоправданными с финансовой точки зрения дефицитами, что провоцировало высокие темпы инфляции и значительные размеры внешнего долга, - а это во многих странах ещё больше дискредитировало систему государственного перераспределения.

Неудовлетворительные результаты перераспределения главным образом являются следствием слабости государственных институтов и низкой степени развития систем социального страхования. Напр., во многих странах соответствующие программы не имели комплексного характера или вводились только в отдельных секторах; в итоге бюджетные средства поступали определённым категориям работников (обычно составлявшим меньшинство). Шансы стать участниками системы выше всего были у членов профсоюзов, занятых в

---

<sup>31</sup> Многочисленные примеры удовлетворения интересов определённых групп или того, что решения о размещении средств в государственных программах социального обеспечения принимались исходя из политических соображений, см. в Graham (1994).

государственном секторе, а также у работников стратегически важных отраслей промышленности (напр., горнодобывающей или нефтяной). Хотя их положение не может считаться привилегированным по меркам развитых стран, в сравнении с большинством работников в своих собственных странах (особенно занятых в неформальном секторе) это вполне «привилегированные» группы. Напр., в Бразилии государственной системой социального обеспечения охвачено лишь 18 процентов малоимущих (хотя они составляют свыше 40 процентов населения), и на их долю приходится всего 3 процента от суммы выплат, предусмотренных системой. В Венесуэле более 90 процентов средств, выделенных на образование, поглощают расходы на содержание персонала, что отражает политический вес профсоюзов учителей (Birsdall and Janes 1990; Angell and Graham).

**Таблица 5. Отношение к равным возможностям, Латинская Америка, 2000 г.**

	1		2	
<i>Зависимая переменная: Бедность вызвана недостаточными усилиями</i>	<i>Коэфф-т</i>	<i>z-статистика</i>	<i>Коэфф-т</i>	<i>z-статистика</i>
Возраст	-0.023	-3.28	-0.019	-2.54
Возраст <sup>2</sup>	0.000	2.50	0.000	1.97
Богатство	0.571	3.68	0.434	2.60
Количество лет образования	-0.012	-2.20	-0.016	-2.65
Мужчина	0.022	0.58	0.040	0.98
Состоит в браке	0.048	1.12	0.080	1.75
Безработица	0.016	0.21	0.034	0.40
На пенсии	0.125	1.37	0.098	0.99
Бинарная переменная бедности <sup>a</sup>	0.054	0.82	0.010	0.14
Дети/Уровень жизни <sup>b</sup>	...	...	0.338	11.23
Родители/Уровень жизни <sup>c</sup>	...	...	0.015	0.56
<i>Псевдо-R2</i>	<i>0.0313</i>		<i>0.0378</i>	
<i>Кол-во наблюдений</i>	<i>14 799</i>		<i>12 974</i>	

a. Бинарная переменная, обозначающая бедность (т.е. ниже 0,45 по индексу богатства)

b. Ответ на вопрос «Будут ли Ваши дети жить лучше Вас?»

c. Ответ на вопрос «Живёте ли Вы лучше своих родителей?»

*Источник:* автор.

Неудивительно, что при обсуждении социальных расходов в 1980-е годы в регионе преобладали две тенденции. Первая предусматривала переход к более адресным стратегиям и программам и отход от форм социального страхования, имевших более всеобщий характер<sup>32</sup>. Вторая (частично ставшая развитием первой) заключалась в создании и распространении в 1980-е и 1990-е годы социальных фондов - полуавтономных социальных программ, где средства размещались по требованию организаций нижестоящего уровня и муниципалитетов. Некоторые из

<sup>32</sup> Анализ результатов в этой области, а также концептуальных обсуждений см. в Grosh (1994) и van de Walle and Nead (1995).

таких фондов (но не все) сыграли важную роль, смягчив последствия экономических преобразований для бедных (но не беднейших) групп населения<sup>33</sup>.

После почти двух десятилетий, в течение которых существовали как адресные программы, так и социальные фонды, мнение, согласно которому ограниченные средства, выделяемые на социальные нужды, должны направляться в те секторы, где имеется наиболее высокая потребность, по-прежнему сильно. Относительно достоинств социальных фондов наблюдается меньше согласия. Программы, действующие вне сферы стандартных государственных институтов, в которых расходы определяются спросом, имеют ряд преимуществ, но вместе с тем они в меньшей степени способны обеспечивать адресность и дают очень неоднородные результаты. Кроме того, такие программы обычно не входят составной частью в более широкий социальный договор и не могут заменить собой более широкие системы социальной помощи и социального страхования в долгосрочной перспективе.

Учитывая масштабы потребности и дефицит государственных средств, всегда будет нужна определённая степень адресности. С другой стороны, чрезмерный акцент на адресность при наличии большого числа бедных, имеющих право на помощь, может привести к тому, что неохваченными останутся самые бедные категории. Данная проблема особенно актуальна в том случае, если при распределении средств в программе используются критерии, основанные на спросе. Это можно видеть на примере программы «Trabajar» в Аргентине. Недавний анализ попытки ограничить расходы этой программы показал, что была прекращена поддержка именно беднейших получателей, - более организованные и менее бедные группы более успешно боролись за выделение средств, которых становилось всё меньше, благодаря тому, что они могли более громко заявить о своих требованиях (Ravallion 1999). Иначе говоря, обеспечение адресной помощи беднейшим при наличии многочисленного бедного населения, имеющего право на получение поддержки, требует значительных средств.

Для социального договора (и других более постоянных форм социальной помощи) в большинстве стран Латинской Америки чрезвычайно важное значение будет иметь отношение общественности к перераспределению, причинам бедности и перспективам изменения имущественного статуса. Различия между странами региона тоже будут играть определяющую роль. Эти различия частично отражены в уровне и составе государственных расходов, которые весьма неодинаковы. В регионе есть страны, где уже длительное время существуют системы социальной помощи и страхования; как правило, именно в них данные программы в большинстве своем были сохранены, хотя в них были внесены коррективы с учетом соображений эффективности и нового видения роли частного сектора, индивидуальных взносов и адресования расходов наиболее нуждающимся категориям.

В таблице 6 показаны государственные расходы в регионе на социальные нужды; однако, приведенные данные не позволяют судить о модели адресования

---

<sup>33</sup> Критический анализ социальных фондов см. в Tandler (2000).

либо степени адресности этих расходов. Итак, страны, где не были предприняты серьезные усилия по адресации помощи малоимущему населению (напр., Бразилия), выделяют на социальные нужды не менее существенную часть государственных расходов (и более значительный процент ВВП на социальные расходы), чем такие государства, как Чили: в Чили достигнуты значительные успехи в адресовании расходов беднейшим категориям, что способствует сокращению бедности.

**Таблица 6. Социальные расходы в Латинской Америке**

<i>Страна</i>	<i>Социальные расходы/ВВП</i>		<i>Социальные расходы/совокупные государственные расходы</i>	
	<i>1990 - 91</i>	<i>1996 - 97</i>	<i>1990 - 91</i>	<i>1996 - 97</i>
Аргентина	17.7	17.9	62.2	65.1
Боливия	6.0	12.0	25.8	44.2
Бразилия	19.0	19.8	59.5	59.1
Чили	13.0	14.1	60.8	65.9
Колумбия	8.1	14.3	29.7	38.2
Коста-Рика <sup>a</sup>	18.2	20.8	64.4	65.1
Сальвадор	5.4	7.7	21.9	26.5
Гватемала	3.3	4.2	29.8	42.1
Гондурас	7.8	7.2	33.1	31.9
Мексика	6.5	8.5	41.6	52.9
Никарагуа <sup>b</sup>	10.3	10.7	38.3	35.6
Панама	18.6	21.9	40.0	39.9
Парагвай	3.0	7.9	39.9	47.1
Перу	2.3	5.8	16.7	40.9
Доминиканская Республика	4.5	6.0	36.9	39.0
Уругвай	18.7	22.5	62.3	69.8
Венесуэла	9.0	8.4	33.9	39.0
<i>Среднее по региону<sup>c</sup></i>	<i>10.1</i>	<i>12.4</i>	<i>41.0</i>	<i>47.2</i>

a. Показатели для 1996-97 основаны на результатах только для 1996г. из-за отсутствия информации.

b. Показатели для 1990-91 основаны на результатах только для 1991г. из-за проблем, вызванных гиперинфляцией 1990-х годов.

c. Среднее арифметическое показателей стран.

*Источник:* ECLAC, Social Panorama of Latin America, 1998 (LC/G. 2050-P), Santiago, Chile, 1999.

## **Опыт Чили**

В Чили, пожалуй, больше, чем в любой другой стране региона продвинулись в деле реформирования институтов социального сектора, реорганизации систем социального обеспечения, образования, здравоохранения и социальной помощи (хотя степень успешности в разных областях была неодинаковой). Благодаря тому,

что в стране уже имелся высокий административный потенциал в социальной сфере, а также тому, что предпринимались действия по обеспечению адресности, результаты в отношении поддержания благосостояния беднейших слоёв населения, достигнутые в период глубокого экономического кризиса начала 1980-х годов (использовались государственные программы общественных работ и адресные программы обеспечения питанием матерей и детей), привлекают к себе внимание в качестве положительного примера; в ряде стран предпринимались попытки скопировать некоторые элементы реформ в социальном секторе, которые прошли в Чили<sup>34</sup>.

Несмотря на определенные достижения, в Чили постепенно пришлось корректировать подходы в сфере социального обеспечения с учётом меняющейся экономической (наблюдался экономический рост и увеличение подушного дохода) и политической обстановки и общественного мнения. Напр., механизм адресности в отношении социальных расходов был введён в 1970-е и 1980-е годы при авторитарном режиме, когда политические дискуссии подавлялись, а деятельность профсоюзов была запрещена. После прихода к власти демократии в 1990 г. возникла необходимость адаптации существовавшей системы к более широким и «нормальным» условиям, - с сохранением акцента на адресных программах. Напр., при пересмотре реформ образования в период после авторитарного правления существенное внимание уделялось интересам профсоюзов учителей<sup>35</sup>.

Темпы роста социальных расходов в период с 1991 по 1995 гг. в среднем составили 8,5 процента; данная картина отличается от ситуации в прежнее десятилетие, когда уровень расходов снизился (вместе с тем расходы на нужды беднейших групп выросли). Увеличение расходов после 1990 г. имело место в отношении услуг всеобщего доступа: здравоохранения, образования и социального обеспечения<sup>36</sup>; при этом выделение средств на адресную помощь и помощь на основании оценки нуждаемости продолжалось. Данное повышение стало возможным благодаря двустороннему соглашению об увеличении налогов на прибыль от предпринимательской деятельности<sup>37</sup>. Это было сделано для того, чтобы государство могло учитывать интересы среднего класса и лиц, приближающихся к бедности, которые, в отличие от беднейших групп, выиграли от реформ в гораздо меньшей степени; в особенности это относится к реформам в области здравоохранения и социального обеспечения<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> См., напр., Cowan and de Gregorio (2000), а также главы, посвящённые Чили в Graham (1994) и (1998).

<sup>35</sup> Впрочем, эти изменения не бесспорны, - многие критики заявляли, что введённая централизация кадровых отношений привела к снижению эффективности и гибкости, которые были достигнуты в системе ваучеров. Подробности см. в Gauri (1999).

<sup>36</sup> Arrellano (2000) и информация, полученная автором в ходе конференции, на которой были представлены и обсуждены предварительные варианты отчётов по данному проекту (Сантьяго, июль 1987 г.).

<sup>37</sup> Подробный анализ данной налоговой реформы см. в Boylan (1996).

<sup>38</sup> Выигрыш и потери для среднего класса в условиях реформирования системы социального обеспечения рассматривается в работе James (1998). Общее положение среднего класса и тех, кто близок к бедности, в процессе рыночных реформ рассматривается в Birdsall, Graham, and Pettinato (2000).

В настоящее время, когда устойчивый экономический рост наблюдается уже в течение десятилетия, следуя прежней практике, согласно которой общественные работы использовались в Чили в качестве инструмента социального обеспечения, правительство президента Лагоса восстанавливает ряд таких программ; это делается в целях борьбы с безработицей (уровень которой превышает 8 процентов) и стимулирования экономического роста, темпы которого в течение уже нескольких лет низки. Планируется создать более 100 000 новых рабочих мест, трудоустройство на которые будет осуществляться несколькими государственными структурами, включая Социальный резервный фонд<sup>39</sup>.

## Другие примеры

Ещё две страны, структуры социального обеспечения в которых представляют определенный интерес, - Уругвай и Коста-Рика. В Уругвае в области адресования расходов, привлечения частного сектора и возможности выбора поставщиков услуг не пошли так далеко, как в Чили; вместе с тем, в стране ввели систему индивидуальных счетов, была осуществлена масштабная реформа системы образования, предусматривающая некоторые элементы децентрализованного управления. В Коста-Рике сохраняется система более всеобщего характера, но в последние годы в ней стали возникать проблемы в связи со снижением качества услуг по причине невозможности удовлетворения спроса на эти услуги в полной мере. Хорошо развитая система социального страхования в течение десятилетий существовала и в Аргентине, однако, она главным образом была ориентирована на средний класс, а не на бедных<sup>40</sup>.

Возвращаясь к анализу «расовой лояльности» и «лояльности группе» при осуществлении расходов на социальное обеспечение в США, а также к рассмотрению более общего воздействия этнической и расовой неоднородности на расходы, призванные обеспечить общественные блага, следует отметить, что в странах, где системы социального страхования возникли давно, расовый состав достаточно однороден. Эта ситуация резко отличается от положения во многих странах, расположенных в регионе Анд, и в Мексике, где доля коренного населения в общем населении страны гораздо больше.

С исторической точки зрения в то время, как первая группа стран была гораздо больше удалена от центра испанской колониальной империи, вторая группа составляла ядро управления колониальной элиты, которая приобрела одиозную

---

<sup>39</sup> «Послание президента Республики Рикардо Лагоса Национальному конгрессу, 21 мая 2001 г.». El Mercurio, 21 мая 2001 г., и обсуждение с Kirsten Sehnbruch, соискателем степени в Кембриджском университете в июне 2001 г.

<sup>40</sup> В значительной мере это отражает то влияние профсоюзного движения перонистского толка, которое существовало во время создания этой системы. Даже «получастная» система пенсионного обеспечения, которая возникла в 1990-е годы, гораздо выгоднее для работников со средним уровнем дохода, нежели чем для лиц с низким доходом.

славу из-за эксплуатации коренного населения. В то же время Бразилия (страна, где масштабы системы социального обеспечения ограничены, а уровни неравенства и бедности очень высоки) имеет значительную территорию и при этом характеризуется значительной расовой и географической неоднородностью. Обобщая, можно сказать, что страны Латинской Америки, в которых лучше всего развиты системы социального страхования и социального обеспечения, в большей степени напоминают однородные страны Европы; страны, где эти системы развиты в меньшей степени, схожи с менее однородными в географическом и расовом отношении США.

Данные обобщения очень широки. Тем не менее, они находят отражение в разном отношении к перераспределению в латиноамериканских странах. Напр., Аргентина, Чили и Уругвай – среди наиболее убеждённых сторонников перераспределения в регионе (рис. 2). Во всех трёх странах показатели уверенности в том, что возможности распределены равным образом, ниже среднего значения (см. таблицу 7). Иначе говоря, население этих стран с большей вероятностью, чем средний респондент в латиноамериканском регионе, поддержит те или иные действия государства в области перераспределения и(или) предоставления социальной помощи.

**Таблица 7. Представления о равных возможностях, Латинская Америка, 2000 г.**

<i>Страна</i>	<i>Среднее</i>	<i>Среднекв.откл</i>	<i>Част.</i>
Аргентина	0.141	0.348	1187
Боливия	0.211	0.408	1057
Бразилия	0.147	0.354	979
Колумбия	0.227	0.419	1183
Коста-Рика	0.290	0.454	987
Чили	0.216	0.412	1171
Эквадор	0.242	0.429	1160
Сальвадор	0.259	0.439	987
Гватемала	0.294	0.456	975
Гондурас	0.322	0.467	994
Мексика	0.309	0.462	1182
Никарагуа	0.217	0.413	989
Панама	0.238	0.426	981
Парагвай	0.281	0.450	602
Перу	0.254	0.436	1031
Уругвай	0.250	0.433	1167
Венесуэла	0.507	0.500	1142
Итого	0.259	0.438	17774

*Примечание:* Средние показатели страны при ответе на вопрос о том, равны ли в ней возможности, при вариантах ответов «не равны» (значение «0») и «равны» (значение «1»).

Источник: автор.

Кроме того, лишь в немногих странах региона (Аргентине и Бразилии) имеются системы страхования на случай безработицы (по крайней мере, в традиционном понимании). Из этих двух стран только в Бразилии предусмотрен значительный охват<sup>41</sup>. В Чили закон о страховании на случай безработицы был принят только в 2001 году, а соответствующая система находится в стадии разработки. В лучшем случае система, в основе которой будут взносы работодателей и наёмных работников, зачисляемые на индивидуальные счета, охватит 10 процентов рабочей силы<sup>42</sup>. Одна из причин отсутствия системы такого страхования в регионе связана с тем, что данный механизм предназначен для охвата работников, имеющих стабильную занятость в формальном секторе, в то время как значительная доля рабочей силы (в том числе – большинство бедных работников) занята в неформальном секторе.

Неудивительно, что опасения потерять работу оказывают сильное - причем стабильно отрицательное - воздействие на то, как респонденты из всех имущественных групп оценивают своё благосостояние. Такие опасения среди малоимущих проявляются несколько сильнее, чем среди более состоятельных граждан. Также они сильнее среди менее образованных лиц и тех, кто занят в частном секторе<sup>43</sup>. Средние показатели опасения потери работы также ниже в тех странах региона, где лучше развиты системы социального обеспечения и (или) страхования на случай безработицы. Хотя в основе этих опасений несомненно лежит общая макроэкономическая обстановка и уровень явной безработицы, наличие системы социального обеспечения позволяет их ослабить (Таблица 8).

До сих пор предметом нашего внимания был характер влияния отношения общественности (к перераспределению, причинам бедности и возможностям улучшить своё материальное положение) на политическую жизнеспособность программ социального обеспечения. Оно может влиять и на структуру и выбор программ. Выяснилось также, что общественное мнение в Латинской Америке (которая является крупной выборкой развивающихся стран) гораздо ближе к тому, что существует в США, нежели чем к мнению, присутствующему в европейских странах. Это говорит о том, что в таких странах политически жизнеспособными окажутся менее масштабные системы социального обеспечения, основанные на индивидуальных взносах и привязанные к работе.

Подобный подход представляется разумным, учитывая крупный неформальный сектор и ограниченные фискальные возможности этих стран. В частности, постоянное использование налога на добавленную стоимость (НДС) для получения

---

<sup>41</sup> В Эквадоре имеется небольшая система, отличная от традиционных; в Венесуэле система выплат выходных пособий находится на этапе развития; на Барбадосе, в Карибском бассейне, присутствует традиционная схема. Удачный анализ страхования на случай безработицы и аналогичных систем, имеющихся в регионе, см. в *Mazza (1999)*.

<sup>42</sup> Обсуждение данного закона шло трудно, причём его принятию оказывали значительное противодействие представители правых кругов. В зависимости от толкования закона, показатель охвата может составить лишь 7 процентов рабочей силы.

<sup>43</sup> Полностью эти результаты представлены в *Graham and Pettinato (2001)*.

основной части бюджетных доходов в целом является регрессивным способом налогообложения, в связи с чем возникает необходимость идти на компромиссные решения при разработке стратегий/программ социальной помощи, финансируемых из этих доходов. Таким образом, создание более постоянных систем социальной помощи с более широким охватом будет вынужденно ограничено и будет осуществляться постепенно. Вместе с тем, нельзя недооценивать важность работы в этом направлении.

**Таблица 8. Опасения потерять работу, среднее значение ответов по странам, Латинская Америка, 2000 г.**

<i>Страна</i>	<i>Среднее</i>	<i>Среднеквадр. отклонение</i>	<i>Частота</i>
Аргентина	0.617	0.394	914
Боливия	0.656	0.343	955
Бразилия	0.677	0.381	829
Колумбия	0.709	0.333	1049
Коста-Рика	0.661	0.371	818
Чили	0.598	0.375	933
Эквадор	0.752	0.315	1084
Сальвадор	0.545	0.375	768
Гватемала	0.685	0.352	878
Гондурас	0.643	0.372	877
Мексика	0.561	0.355	979
Никарагуа	0.720	0.344	799
Панама	0.612	0.362	895
Парагвай	0.725	0.348	564
Перу	0.738	0.310	944
Уругвай	0.546	0.367	569
Венесуэла	0.732	0.355	1032
<i>Итого</i>	<i>0.661</i>	<i>0.361</i>	<i>14 887</i>

*Примечание:* Средние показатели страны при ответе на вопрос о том, насколько респонденты опасаются потерять работу, при вариантах ответов «совсем не опасуюсь» (значение «0»), «немного опасуюсь» (значение «0,3»), «опасуюсь» (значение «0,6») и «очень опасуюсь» (значение «1»).

*Источник:* Автор.

### **Как обойти препятствия и выявить возможности: анализ общественных представлений, выбор программ, действия в сложившихся политических условиях**

Политика в области социальной помощи и (или) социального обеспечения находится в особой зависимости от политических отношений и политического контекста. В большинстве стран население в принципе согласно с тем, что такие услуги, как

образование и здравоохранение, имеют «общественную» природу, поскольку при их оказании выгоды, поступающие обществу в целом, достаточно очевидны. Однако, помощь тем, кто не обеспечивает себя самостоятельно (особенно будучи трудоспособными), представляется (по крайней мере, в некоторых обществах) более спорным вопросом. Данная проблема приобретает особенную остроту в развивающихся странах, где наличие установившихся социальных договоров и систем социального страхования для большинства населения является скорее исключением, чем правилом, и где при этом очень распространена бедность. В большинстве стран ещё предстоит создать социальный договор, и в том числе – достичь согласия относительно способа его финансирования, что в конечном итоге потребует перераспределения средств от одних секторов в пользу других.

До настоящего времени немало говорили о сопоставлении адресных услуг и услуг всеобщего характера. С учётом масштабов потребности в ресурсах и дефицита государственных средств в развивающихся странах всегда будет необходима та или иная степень адресности. Выбор лежит не между адресным и неадресным предоставлением услуг; скорее, следует говорить о том, кому будут предоставляться услуги (тем, кто близок к бедности, или тем, кто уже является бедным; бедным или беднейшим группам населения; работающим бедным или бедным, не имеющим работы), как (при центральном или местном финансировании и реализации) и в каком секторе (формальном или неформальном) будут осуществляться соответствующие программы. Ответив на эти вопросы, развивающиеся страны смогут в конечном итоге перейти от временных программ социальной помощи (которые обычно финансируются за счёт средств, поступающих из-за рубежа) к структурам социального обеспечения, входящим в социальный договор, финансируемый собственными силами.

Решить указанные задачи удалось немногим развивающимся странам; данная статья лишь знакомит с возможными подходами. Представляется очевидным, что определяющую роль наряду с социально-экономическими и институциональными структурами в отдельных странах будет играть и отношение общественности к этим вопросам. Игнорирование или недостаточное внимание к укоренившимся в обществе представлениям приведёт к нежизнеспособности программ. Это не означает, что нельзя апробировать новые подходы, или что общественное мнение со временем не может измениться. Однако, стратегии реализации реформы должны предусматривать возможности преодоления ограничений, обусловленных общественным мнением и восприятием, а также использовать существующие возможности.

В данном разделе мы представляем три набора инструментов. Первый позволяет осуществлять оценку отношения общественности (и более широкого политэкономического контекста) в условиях конкретной страны. Второй даёт возможность анализировать реализуемость программ того или иного типа с учётом специфики страны. Третий представляет собой набор стратегий, необходимых для действий в политическом контексте; эти варианты построены вокруг трёх переменных, определяемых таким контекстом: структуры и потенциала

общественных институтов; отношения общественности к социальной помощи; и сочетания реформ, проводимых децентрализованно и по инициативе центра.

### *Оценка отношения общественности*

Очевидно, что одна из проблем, стоящих перед разработчиками стратегии, - как измерить или оценить отношения общественности и как использовать полученный результат в конкретных стратегических решениях. Наиболее привычным инструментом оценки являются опросы общественного мнения. Как показывает рассмотренное ранее исследование закономерностей голосования в Калифорнии, показатели отношения общественности к расходам на социальное обеспечение (полученные в ходе обследования) могут довольно точно предсказывать масштабы политической поддержки тем или иным стратегиям или их корректировке.

Хорошим примером обследования, которое может выполнить подобную роль, служит обследование «Latinobarometro». Это наиболее подробное обследование такого рода, проводимое для развивающихся стран; аналогичные данные по другим развивающимся странам и регионам были бы чрезвычайно ценными. В настоящее время предпринимаются попытки разработать «Азия-барометр»; сходные обследования проводятся в некоторых странах Африки. Вместе с тем, для этих и других проектов по сбору данных чрезвычайно важным вопросом является достаточное финансирование.

Напр., серьёзной проблемой для «Latinobarometro» является то, что из-за финансовых ограничений во многих странах результаты обследования не являются репрезентативными для всей страны. Результаты особенно смещены в странах, где имеется многочисленное сельское население, проживающее в отдалённых районах (как, напр., в Бразилии и Боливии)<sup>44</sup>. Кроме того, в обследовании «Latinobarometro» отсутствует ряд важных вопросов, по которым имеются аналогичные данные для развитых стран, и которые влияют на выбор стратегии. Например, ключевым моментом является то, в какой степени население латиноамериканских стран готово платить налоги (в частности, по прогрессивной шкале) на цели финансирования более эффективных и постоянных форм социального страхования. Для того, чтобы подобные обследования охватывали больше вопросов, чтобы их результаты были в большей степени приближены к национально репрезентативным, и чтобы данные могли быть открытыми, требуются дополнительные средства.

Помимо обследований полезным инструментом для определения того, какой масштаб действий станет политически приемлемым, является информация о тех мерах в области социальной помощи (или их отсутствии), которые предпринимались в стране прежде. Общественность стран, где традиционно в значительной мере полагаются на семейные формы помощи (напр., в Восточной Азии), вряд ли

---

<sup>44</sup> Поэтому в некоторых проведённых нами анализах регрессии (в этой и других работах) мы рассматриваем всё обследование как единую общерегиональную выборку, а не выборку, репрезентативную на уровне страны. Для большинства спецификаций обнаруживаем, что результаты очень схожи независимо от того, включены ли бинарные переменные стран.

положительно воспримет масштабные и щедрые государственные программы; об этом свидетельствует нежелание этих стран создавать новые системы социального обеспечения после экономического кризиса 1997 года.

С другой стороны, жители бывших социалистических стран, привыкшие к всеобъемлющим государственным схемам, вряд ли станут поддерживать (по крайней мере, в краткосрочной перспективе) социальные программы, предусматривающие высокую степень адресности. Хотя отношение со временем может меняться и меняется (нередко на него влияют успехи других стран), анализ динамики прошлых лет может по крайней мере дать полезную информацию о том, где пересекаются общественное мнение и стратегии помощи.

### ***От отношения общественности к выбору стратегии: рамки для принятия решений***

Сбор достаточной информации – одна часть задачи. Другая – использование полученных знаний для решения политических вопросов. Безусловно, природа этих вопросов будет неодинаковой в зависимости от условий конкретной страны. Тем не менее, есть несколько аспектов, которые присутствуют в политической экономике всех стратегий социальной помощи и помогают принять наиболее важные решения, например, по таким вопросам, как выбор оптимального охвата (адресный или всеобщий) или уровень финансирования и осуществления программ (центральные или местные органы власти).

В значительной степени все эти моменты определяются тем, кого общественность считает «заслуживающим» помощи, и насколько этот выбор диктуется сходством и различиями между теми, кто нуждается в помощи, и обычными гражданами. Чем сильнее ощущается бюджетное ограничение, тем выше вероятность того, что представление о том, кто «заслуживает» помощи, будет иметь определённое значение. На такое представление (и исход политических споров) может повлиять лоббирование или давление со стороны определённых групп, претендующих на получение социальной помощи. Эти группы редко относятся к категории наиболее нуждающихся.

### **Кто «заслуживает» помощи: бедные или «средний класс»?**

Прежде всего, необходимо выяснить, насколько близки (с точки зрения распределения дохода) и схожи (с точки зрения занятости, места проживания, и т.п.) бедные и «средний класс». В ряде стран (особенно развитых) бедные представляют собой четко выделенную категорию людей «низшего класса». В других (включая большинство стран с переходной экономикой) представители среднего класса могут неоднократно переходить в категорию бедных и возвращаться в свою имущественную категорию<sup>45</sup>. Существует также отдельная категория лиц, живущих в крайней бедности, которые не обладают характеристиками, присущими среднему

---

<sup>45</sup> Документальное обоснование этому см. в Birsdall, Graham, and Pettinato (2000), а также в Pritchett, Suryahadi, and Suarto (2000).

классу (и которые могут нуждаться в особых видах социальной помощи), однако, политическую экономию социальной помощи следует рассматривать с точки зрения сочетания интересов бедных и среднего класса<sup>46</sup>.

### **Кто «заслуживает» помощи: неоднородный расовый состав**

Важным аспектом является то, насколько однороден или неоднороден расовый состав малоимущих категорий и остальных групп общества. Как отмечалось выше для США, значительная часть общественности поддерживает программы с широким охватом (напр., в здравоохранении и образовании) независимо от расового состава общества; однако, когда речь заходит о назначаемой на основании оценки нуждаемости помощи «не заслуживающим» её (неработающим трудоспособным гражданам) категориям бедных, существенные расовые различия становятся причиной политических разногласий. В таких условиях может потребоваться умелое оформление и преподнесение программ помощи, - а также информирование населения (напр., чтобы скорректировать неверное представление американской общественности относительно численности бедного населения).

### **Кто «заслуживает» помощи: региональный аспект**

Следующий аспект – степень региональной концентрации бедности. Социальная помощь группам населения, территориально отдаленным от среднего обывателя или «невидимым» для него, будет иметь меньшую политическую поддержку, чем оказание помощи тем, кто проживает ближе и воспринимается как менее «посторонний». Население, проживающее в отдалённых районах (или обособленно), скорее всего не будет представлено в организованных влиятельных группах.

### **Кто «заслуживает» помощи: отношение к причинам бедности, связанное с политическими взглядами**

Еще один аспект связан с идеологической или политической ориентацией большинства населения. Из результатов обследования как в США, так и в Латинской Америке совершенно ясно, что те респонденты, которые относят себя к «правому», или консервативному крылу политического спектра, в гораздо меньшей степени готовы поддерживать перераспределение в интересах бедных или нуждающихся; они чаще считают, что бедность вызвана недостаточными усилиями самих людей, а не обстоятельствами, которые находятся вне их контроля. Исследование Corneo and Gruner (2000) (см. выше) показало, что при объяснении различий в отношении к перераспределению внутри страны (для США и ряда европейских стран) влияние этих агрегированных отношений на уровне страны столь же сильно (если не сильнее), что и индивидуальные экономические соображения.

Это исследование (помимо рассмотрения конкретных примеров) говорит о том, что имеющиеся на уровне страны различия в отношении к социальному

---

<sup>46</sup> Особые потребности крайне бедных подробно рассматриваются в Lipton (1998).

обеспечению имеют большое значение, и что программы помощи, в которых предусмотрен компонент «самопомощи», или требование работы (напр., те, что определены новым законом о социальном обеспечении в США), с большей вероятностью получают поддержку среди консервативно настроенной публики, чем программы другого рода (напр., аналогичные используемым в Европе). И в этом случае важную роль играет оформление и преподнесение таких программ.

### **Кто «заслуживает» помощи: бедные или их дети?**

Структура программы отражает цели, преследуемые политиками и общественностью; различия в целях могут оказывать существенное влияние на положение разных групп бенефициаров. Такие программы, как система социальной помощи в США (задача которой – вернуть малоимущие категории к работе), не позволяют решить других задач, – например, улучшения положения детей из малоимущих семей в целом. Иначе говоря, дети «не заслуживающих» помощи бедных, не возвращающихся в ряды рабочей силы, гораздо более уязвимы в системе американского типа (где неработающие рискуют утратить право на помощь), чем в системе европейского типа (где размер помощи малоимущим семьям определяется количеством нуждающихся в ней человек). Впрочем, с последним вариантом связан риск того, что бороться с иждивенческими настроениями среди получателей помощи будет сложно.

Безотносительно к суждениям о том, какая из систем лучше, структуры, формирующие политику, должны представлять себе возможные компромиссы и то, как на них отреагирует общественность. Напр., в ряде стран Восточной Европы и бывших социалистических странах с политической точки зрения гораздо менее приемлемым будет сокращение размера пенсий, чем размера семейных пособий<sup>47</sup>. Несомненно, частично это обусловлено относительным «весом» заинтересованных групп (у пенсионеров есть много свободного времени, они хорошо организованы, – родители в малоимущих семьях не имеют таких преимуществ). В определённой степени это объясняется отношениями, существующими в обществе. Тем не менее, чёткая постановка целей программы и представление имеющихся вариантов существенно облегчат задачу по преодолению в ходе представления и реализации такой программы тех препятствий, которые существуют в имеющихся политических условиях.

Вопрос более общего характера, ответ на который должны дать скорее научные исследования, чем опросы общественного мнения, звучит так: какие системы социальной помощи будут более реализуемыми и устойчивыми в условиях значительных масштабов бедности и неравенства? Независимо от структуры и масштаба, системы социального обеспечения необходимо вводить наряду с проведением макроэкономической политики, ориентированной на достижение экономического роста, так как с точки зрения сокращения бедности эти системы могут в лучшем случае служить лишь дополнением возможностей, которые дают

---

<sup>47</sup> Я подробно рассматриваю это в работах Graham (1994) и Graham (1998); во второй работе см. также главы, посвящённые Польше и Чешской Республике.

экономический рост и развитие. При этом они могут стать важными составными частями экономического роста, обеспечивая защиту для уязвимых категорий населения в периоды экономического спада и (что не менее важно) страхуя на случай безработицы тех, кто воспользовался открывшимися возможностями для улучшения своего материального положения. Выступая в последней роли, они способны стимулировать широкое участие населения в процессе экономического роста. Но даже при этом (в частности, в особенно неблагоприятных условиях) может потребоваться принятие трудных решений относительно выбора между инвестициями в образование детей и обеспечением защищенности безработных взрослых.

### **Действия в сложившемся политическом контексте: препятствия и возможности**

Даже после принятия решений относительно того, кто станет бенефициаром социальной помощи, пересмотр программ будет происходить в неоднородном и нередко весьма сложном политическом контексте. Кроме того, политическая экономия – не единственное ограничение или проблема при разработке и внедрении систем социального обеспечения. Есть немало других важных моментов (которые находятся за рамками данной работы), - например, ключевая роль бюджетных ограничений, которые в конечном итоге диктуют выбор стратегий и программ.

Здесь мы говорим о трёх аспектах, которые непосредственно связаны с политическим контекстом и определяют осуществимость той или иной программы социального обеспечения и других схем помощи, а также порядок их реализации. Это административный потенциал структур государственного сектора; степень, в которой общественное отношение к социальной помощи связано с конкретными программами; и соотношение между полномасштабными, централизованными реформами и менее крупными, разовыми и (или) экспериментальными инициативами. Имея более чёткое представление об этих аспектах, структуры, формирующие политику, смогут лучше организовать свои действия в конкретном политическом контексте.

### **Институциональная база**

Выбор системы социального обеспечения и других инструментов социальной помощи нередко диктуется тем потенциалом, которым обладают структуры государственного сектора. Странам, где государственные институты слабо развиты, а административные возможности незначительны, в большей степени подойдут программы, осуществляемые при минимальном участии центральных структур и при широком вовлечении институтов и организаций (в том числе негосударственных) местного уровня; последние задействуются для выявления возможных проектов и их реализации (напр., создание социального фонда для оказания социальной помощи). Разумеется, здесь присутствует определённый компромисс, - при таких подходах

гораздо менее эффективно обеспечивается охват отдельных групп населения (особенно – беднейших категорий граждан, которые менее других способны предложить жизнеспособные проекты).

Таким образом, хотя децентрализованные программы, реагирующие на спрос, во многих ситуациях выглядят весьма привлекательно и нередко обеспечивают положительные экстерналии (стимулируют формирование соответствующего потенциала и служат развитию заинтересованных групп на местном уровне), они, как правило, не способны предоставить «безотказную» систему социального обеспечения. Если основная задача заключается в защите наиболее уязвимых групп, то об этом следует помнить. Вместе с тем, нередко там, где из-за недостаточного административного потенциала на центральном уровне другие подходы использовать нельзя, этот вариант может стать единственно приемлемым (по крайней мере, в краткосрочной перспективе).

Кроме того, если политические настроения не способствуют осуществлению программ перераспределения или социальной помощи, указанный подход привлекателен ещё и как демонстрация того, что чтобы получать помощь, бенефициары должны брать инициативу в свои руки и прилагать значительные усилия. Ещё одно преимущество заключается в том, что передача ответственности за программу с центрального на местный уровень нередко может разрядить политическое напряжение и ослабить противодействие. Так произошло в 1996 году в США, когда штаты получили блочные гранты и значительную свободу в установлении правил, регламентирующих получение временного пособия нуждающимся семьям (ВПНС).

В долгосрочной перспективе модель социальной помощи, основанная на спросе, может получить дальнейшее развитие посредством более тесной связи с традиционными инструментами государственного сектора, что может способствовать формированию институтов. Именно такая попытка была сделана в случае Чрезвычайного социального фонда в Боливии. Как всегда, и здесь присутствуют свои компромиссы: чем теснее связь с централизованными структурами, тем меньше гибкость программы социальной помощи.

Другая модель социальной помощи предполагает осуществление централизованной программы силами соответствующих центральных структур. По этому строятся пути программы социального обеспечения в Чили, Коста-Рике и Уругвае (несмотря на то, что при этом во многих из них сохраняются местные компоненты). Данный подход может стать наиболее эффективным, если цель состоит в том, чтобы охватить беднейшие группы населения; об этом свидетельствует опыт Чили 1980-х годов. Однако, использование такого подхода требует наличия соответствующего административного потенциала. С точки зрения сокращения бедности имеются и другие преимущества. Напр., наряду с обеспечением адресности появляется возможность координировать разные виды помощи, напр., привязывать выплату пособий, назначаемых на основании оценки нуждаемости, к посещению малоимущими матерями медицинских пунктов, где оказывалась бы помощь их детям. Также имеется больше возможностей достигнуть

единообразия и региональной сбалансированности при осуществлении программ социальной помощи (хотя достижение этих целей, несомненно, зависит от наличия не только административного потенциала, но и достаточных финансовых средств и политической воли). При проведении программ, в основе которых лежит спрос и местная инициатива, результаты по определению будут неоднородными. В то же время (как отмечалось выше) такие инструменты могут помочь избежать политических проблем на национальном уровне.

Централизованную программу проще поддерживать на постоянном уровне, отвечающем потребностям; её можно корректировать в зависимости от макроэкономической обстановки и (или) внешних шоков. Координация на центральном уровне облегчает прогнозирование периодов экономического спада и подготовку к ним. Напр., для осуществления программ общественных работ, введённых недавно в Чили, потребовалось взаимодействие и участие различных министерств, а также координация действий с частным сектором. При наличии призванного удовлетворять спрос полуавтономного фонда добиться этого будет гораздо труднее (хотя и возможно).

В то время как не обременённые административным аппаратом децентрализованные программы лучше приспособлены к работе во «враждебной» политической среде, централизованные программы помощи (масштаб которых обычно больше) требуют хотя бы минимальной политической поддержки, так как они с большей вероятностью окажутся в центре политических споров на общенациональном уровне. Поэтому неудивительно, что в странах, где такие системы развиты лучше всего, присутствует политическая культура, предусматривающая хотя бы какую-то степень социальной солидарности и коллективной ответственности за оказание помощи малоимущим категориям. Кроме того, эти страны достаточно однородны с точки зрения национального состава, а их территория менее значительна<sup>49</sup>.

Ещё два важных момента – структура политических институтов и степень организованности и(или) относительный «вес» конкретных заинтересованных групп. Редко исполнительная власть располагает значительной свободой в отношении проведения изменений в сфере социальной помощи. Очень часто программы социальной помощи тесно увязаны с такими направлениями деятельности в социальном секторе, как здравоохранение и образование, - к которым у людей есть чёткое отношение, и пересмотр которых требует одобрения со стороны законодателей. В отличие от макроэкономических реформ, которые нередко можно ввести указом исполнительной власти, реформы в социальном секторе и в системе социального обеспечения требуют одобрения законодателей. Поэтому при определении типа и масштаба реформ, имеющих шансы на реализацию, известное значение будут иметь природа и относительная власть различных политических институтов. Там, где сильнее законодательная ветвь власти, может потребоваться

---

<sup>49</sup> Другие крупномасштабные программы государственной помощи, такие, как программы общественных работ в Индии, осуществлялись на региональном уровне.

формирование широкой базы поддержки таким реформам (а также более постепенный и децентрализованный вариант их осуществления).

В связи с этим важной представляется роль заинтересованных групп. В странах, где профсоюзы или другие такие группы обладают существенным весом, игнорировать их интересы (и притязания на получение социальной помощи) при осуществлении любой централизованной комплексной реформы будет очень сложно.

Разумеется, ничто из вышесказанного не означает, что конкретные страны в обязательном порядке должны двигаться тем или иным путём в осуществлении своих программ социального обеспечения или социальной помощи. Речь идёт о том, что в зависимости от административных и политических условий легче осуществлять программы того или иного типа.

## **Общественные представления**

Следующая проблема состоит в том, как учитывать политическое отношение и политическую культуру при внедрении новых типов программ социальной помощи (или внесении изменений в существующие). Многие наблюдатели отмечали те сложности, которые возникли у иностранных организаций во время экономического кризиса 1997-98 гг. при попытке убедить руководителей в странах Азии в необходимости введения программ социального обеспечения<sup>50</sup>. Причиной стали распространённые опасения того, что введение государственных программ подорвёт существующие в странах сильные традиции социальной помощи в рамках семьи. Хотя эти опасения в известной степени имели под собой основание, также ясно, что наличие государственных систем социального обеспечения позволило бы в немалой степени избежать страданий и роста бедности среди населения. Если бы последствия кризиса не удалось преодолеть в столь сжатые сроки, эти проблемы стали бы намного острее.

Вместе с тем, в некоторых странах в сознании общественности укоренилось представление о коллективной ответственности за предоставление определённых благ, - от социальной помощи до образования. Напр., во многих государствах Восточной Европы реформы системы социального обеспечения, которыми предусматривалось введение механизма индивидуальных взносов, шли с большим трудом из-за того, что в общественном сознании пенсии «должны» были предоставляться государством. При этом не учитывалось, что существующие системы неплатежеспособны и дальнейшая поддержка их государством означает сокращение других важных статей государственных расходов. Данный подход отличается от опыта многих стран Латинской Америки, где, следуя примеру Чили, ввели частные или частично приватизированные системы социального обеспечения. В восточноевропейском регионе, где десятилетиями пенсии предоставлялись государством всем гражданам, осуществлять изменения было гораздо сложнее, чем в латиноамериканском контексте, где государственное пенсионное обеспечение с

---

<sup>50</sup> См., например, Birsdall and Haggard (2000).

самого начала не распространялось на многие категории населения, и где роль государства в предоставлении социальных услуг более ограничена.

Каким же образом обойти эти укоренившиеся представления о характере социальной помощи? Для начала следует признать, что игнорировать их нельзя. Если общество предпочитает деятельность частного сектора, то вовлечение частных компаний в программы социальной помощи (либо для предоставления услуг, либо для временного трудоустройства работников) может сделать реализацию этих программ более приемлемой с политической точки зрения. При явном делении малоимущего населения на «заслуживающих» и «не заслуживающих» помощи шансы программы на реализацию повышаются, если в качестве условия получения поддержки в ней предусмотрена работа и другие формы самопомощи. Напротив, там, где люди твёрдо убеждены в том, что определённые виды услуг являются «общественным благом», реформы, нацеленные на увеличение возможностей для выбора и представления своего мнения, должны вводиться осторожно и сопровождаться массовой кампанией подготовки общественного мнения (ещё лучше провести пилотный проект) во избежание политических споров, которые могут поставить под угрозу судьбу дальнейших более масштабных реформ<sup>51</sup>.

### **«Большой взрыв» или «реформы украдкой»?**

В литературе и дискуссиях, посвящённых проведению макроэкономических реформ, рассматриваются достоинства и недостатки подходов «большого взрыва» и «постепенных преобразований». Аналогичные аргументы применимы в отношении выбора времени и масштаба реформ в области социальной помощи. Практически такая же дихотомия (с небольшими отличиями) присутствует в отношении реформ социального обеспечения: централизованные, чётко определённые реформы или разовые/децентрализованные действия «украдкой».

Для успеха реформирования системы социального обеспечения и других социальных секторов обычно требуются значительные усилия по «рекламированию» и разъяснению соответствующих действий населению. Необходимо однозначно договориться о направлении этих реформ и степени вовлечённости структур центрального уровня, а также определить приоритеты. В качестве примера можно рассмотреть многочисленные неудачные попытки реформировать систему социальной помощи в США и успех реформы 1996 года. Дополнительным преимуществом было то, что президент Клинтон, представитель Демократической партии, проводил в жизнь классическую программу республиканцев (заставить получателей социальной помощи работать и положить конец иждивенческому существованию). Возник удачный момент, когда относительное политическое преимущество Клинтона совпало с наличием в обществе явного консенсуса

---

<sup>51</sup> Сопrotивление общественности реформированию программ социальной помощи (как в случае попытки введения адресных субсидий риса на Шри-Ланке и дотирования кукурузной муки в Замбии) может угрожать проведению макроэкономических реформ.

относительно необходимости реформирования этой системы<sup>52</sup>. Однако, успех этих действий резко контрастирует с неудачей той же администрации при попытке реформировать систему здравоохранения; частично это объясняется тем, что во втором случае не было чёткого согласия относительно направления действий.

Множество таких примеров содержится в практике развивающихся стран. Успехи Уругвая в реформировании системы образования в начале 1990-х годов были обусловлены частично наличием ясной договорённости о направлении этих реформ, и частично – руководством и политическими качествами министра образования, Хермана Рамы (Filgueira and Moraes 1999). Здесь тоже возникла редкая возможность, - в известной степени благодаря наличию явного консенсуса в обществе относительно необходимости изменений в системе образования. В отличие от этого попытка реформировать систему здравоохранения, которая осуществлялась в то же время в Уругвае, потерпела крах. В Колумбии в начале 1990-х годов была проведена очень смелая программа реформ в здравоохранении. В её основе было разделение финансирования и непосредственного предоставления медицинских услуг, внедрение конкуренции в их предоставление, а также распространение системы страхования на сотни тысяч малоимущих граждан. В значительной мере успех этих реформ предопределило дальновидное отношение и заинтересованность Хуана Луиса Лондоно, который в то время занимал пост министра здравоохранения (Graham, Grindle, Lora and Seddon 1999). Хотя качество руководства напрямую не преобразуется в стратегические рекомендации, оно имеет большое значение.

Однако есть ситуации, когда даже при наличии самых умелых и успешных реформаторов и специалистов по работе с общественностью провести реформы не удаётся из-за укоренившихся в обществе представлений. Напр., неудачей завершилась попытка Вацлава Клауса реформировать систему социальной помощи в Чешской Республике. Лидер, который сумел очень быстро превратить страну с экономикой централизованного планирования в рыночную и впервые в регионе осуществил полномасштабную ваучерную приватизацию, не смог добиться пересмотра системы социальных пособий.

Первоначально Клаус предполагал сделать семейные пособия (которые в Чешской Республике носили всеобщий характер) адресными, - по его замыслу они должны были предназначаться тем семьям, доход которых составлял 1,25 от минимальной заработной платы и ниже. Столкнувшись с серьёзным противодействием, правительство отказалось от своих планов, согласившись платить пособия всем, чей заработок не превышает двукратного значения минимальной оплаты труда (т.е. всем семьям за исключением 5 процентов самых богатых)<sup>53</sup>. Клаус понял, что более широкое обсуждение адресного механизма социальной помощи может угрожать перспективам осуществления других компонентов его программы реформ. Проблема заключалась в существовавшей среди населения убеждённости в том, что социальная помощь должна быть всеобщей. Впоследствии

---

<sup>52</sup> Подробности относительно политических аспектов реформирования системы социальной помощи в США см. в Weaver (2000).

<sup>53</sup> Этот пример я подробно рассматриваю в главе, посвящённой Чешской Республике, в Graham (1998).

правительство прекратило более активные попытки реформировать программы социальной помощи, и его действия в этой области превратились в неуверенные шаги, не дававшие сколько-нибудь значительного эффекта.

В подобных условиях вполне возможно, что определённые типы реформ (по крайней мере, в некоторые моменты) не получают политической поддержки, так как политические издержки окажутся столь высокими, что поставят под сомнение достижение правительством других важных целей (напр., в сфере макроэкономических преобразований). При этом единственным способом достигнуть какого-либо прогресса и (или) пересмотреть порядок оказания социальных услуг станет «реформирование украдкой»<sup>54</sup>.

В этом случае используемая стратегия прямо противоположна той, что описана выше. Вместо централизованных действий, которые привлекают к себе пристальное внимание в ходе национальных политических споров, работа ведётся с помощью «пилотных программ»; эти эксперименты выполняются силами соответствующих министерств и ведомств и реализуются на местном уровне. В случае успеха к ним может быть привлечено общенациональное внимание (и впоследствии они могут тиражироваться для внедрения на национальном уровне) именно потому, что такой результат лишает критиков реформ самого мощного аргумента, - опасений, связанных с неопределённостью исхода.

В качестве примера можно привести программу CLAS в сфере здравоохранения, которая была осуществлена в Перу. CLAS (Comites Locales para la Administracion del Salud) – система советов (комитетов), поддерживаемых и управляемых силами местных сообществ; её цель - обеспечение работы медицинских пунктов в сельских районах страны. Программа была начата как экспериментальный (пилотный) проект, а затем была существенно расширена, охватив примерно две трети сельских медицинских пунктов в Перу. В состав таких советов, надзор за деятельностью которых осуществляло центральное министерство, входили представитель министерства, уважаемый сельский врач и другие местные выборные должностные лица; советы полностью отвечали за управление работой медицинских пунктов, включая взимание платы, - медицинская помощь в Перу всегда была платной, хотя размер такой платы мог быть чисто номинальным. Главным отличием CLAS стало то, что вместо перечисления вырученных средств в региональные отделы здравоохранения и последующего получения от них незначительной части, все финансовые средства оставались на местном уровне; там же происходило управление ими и их распределение.

Программа CLAS могла пускать вырученные средства на закупку дополнительных материалов и другие нужды, - например, можно было увеличить число медицинских работников или платить надбавку уже существующим, увеличив продолжительность их рабочего дня: до введения CLAS серьёзной проблемой было то, что медицинские пункты были открыты всего несколько часов в день, и сельские жители, преодолев значительное расстояние и понеся существенные издержки (с

---

<sup>54</sup> Данный термин введён нами в работе Graham, Grindel, Lora and Sedon (1999).

точки зрения потерянного времени и относительного дохода) не могли получить требуемые ими услуги. В районах, где начала действие CLAS, интенсивность обращений в медицинские пункты выросла, и первые исследования говорят об улучшении в них показателей состояния здоровья (таких, как уровень младенческой смертности) (Paredes-Solari 1995 and Taylor 1996).

Местные работники системы здравоохранения, которые первоначально выступали против этой программы, опасаясь за свои рабочие места, вскоре превратились в одних из самых горячих её сторонников - они поняли, что могут работать дольше и благодаря этому больше зарабатывать. Таким образом, медики наряду с пользователями медицинских пунктов стали заинтересованной группой, обеспечив тем самым важную новую базу политической поддержки. В настоящее время спрос на участие в программе CLAS превышает возможности (или желание) правительства по включению в неё новых деревень<sup>55</sup>.

Среди прочего можно говорить о трех факторах, обусловивших успех CLAS. Во-первых, была проведена крупномасштабная информационная кампания, целью которой было проинформировать сельских жителей о CLAS и стимулировать обращение за услугами медицинских пунктов. Во-вторых, министр здравоохранения в период осуществления реформ был заинтересован в этих шагах и поддерживал их несмотря на сопротивление как внутри самого министерства, так и со стороны представителей региональной системы здравоохранения. Наконец, столь же важным стало то, что программа CLAS оказалась достаточно «незаметной» на центральном уровне и не стала предметом политических споров.

Президент Фухимори, который опасался передавать на региональный уровень любые полномочия, вполне мог бы выступить против такой программы, если бы знал о ней больше. В то же время приватизация социальных услуг считалась в Перу политическим «дурным тоном»: дело в том, что оппозиция развязала кампанию против предложения ввести по примеру Чили систему ваучеров в образовании. Оппозиция сосредоточила внимание на бедственном положении сельских школ в Чили, и правительство Фухимори едва не проиграло конституционный референдум по вопросу реформы образования<sup>56</sup>. Впоследствии правительство отказалось от инициативы по реформированию, опасаясь политических осложнений. В этот период и была осуществлена программа CLAS, и если бы она привлекла к себе больше внимания, оппозиция могла бы включить её в свою кампанию против «приватизации» социальных услуг.

В данном случае проблема не связана с конкретными характеристиками CLAS и(или) других программ; речь идёт о том, могут ли глубоко укоренившиеся политические представления (причём в моменты, когда они становятся ещё более

---

<sup>55</sup> Я подробно рассматриваю программу CLAS в главе, посвящённой Перу, в работе Graham (1998). Дальнейшая судьба программы в условиях политической неопределённости в стране представляется неясной.

<sup>56</sup> Единства относительно последствий ваучерной реформы для сельских школ в Чили (состояние которых было тяжёлым и до реформы) нет. См. Gauri (1999). Тем не менее, эта реформа стала мощным политическим оружием оппозиции в Перу.

выраженными в ответ на попытки провести какие-либо реформы, даже не имеющие к ним прямого отношения, напр., как в ситуации с реформированием системы образования в Перу) представлять собой политические препятствия, которых следует избегать при разработке стратегии. Если такое случается, то наиболее эффективным подходом будет проведение реформ «украдкой» или с помощью пилотных проектов, которые не привлекают к себе особого внимания. В данной ситуации для разработчиков стратегии снова очень важно иметь представление об особенностях политических условий, присутствующих в конкретный момент времени, а также о более общих политических представлениях.

## **Заключение**

В данной работе представлена база для анализа политической экономии систем социального обеспечения и программ социальной помощи; подчёркивается важность отношения общественности к причинам бедности, распределению возможностей, перераспределению и другим аспектам; постулируется, что это отношение имеет важное значение при выборе программ и может влиять на характер и будущее направление программ. В то время как при осуществлении временных или финансируемых из внешних источников программ социального обеспечения это ограничение преодолевать проще, программы социальной помощи, входящие в качестве составной части в более долгосрочный социальный договор, должны учитывать указанные аспекты.

Эти отношения приобретают особую актуальность и важность при рассмотрении вопросов, связанных с распределением. Обычно здесь речь идёт о том, какими должны быть соответствующие программы, - адресными или всеобщими. Признавая важность этого различия, в данной работе мы полагаем, что из-за глубоко укоренившихся в обществе отношений нередко требуется расширить эту дихотомию, включив потенциальный конфликт (или пересечение) интересов бедных и «почти бедных», работающих и неработающих бедных, а также занятых в формальном и неформальном секторах. Кроме того, институциональные условия могут потребовать иных вариантов (или сочетаний) программ, финансируемых и осуществляемых централизованно, и тех, что реагируют на спрос и реализуются децентрализованно.

Учет общественных представлений в процессе разработки стратегий/программ требует дополнительных более точных инструментов для оценки общественного мнения. Это предполагает поддержку и укрепление уже осуществляемых действий по измерению этих представлений. Здесь международным организациям может принадлежать существенная роль в сборе и распространении информации, как в пределах одной страны, так и в более широком контексте.

Учёт представлений, существующих в обществе, оказывает непосредственное воздействие на реализацию реформ. В одних условиях оптимальным подходом будут четко определённые смелые и быстрые реформы. В других (там, где в обществе присутствуют глубоко укоренившиеся представления, и/или эти представления становятся предметом политических споров) реформирование

системы социального обеспечения или других социальных программ может быть сопряжено с существенными политическими издержками и может поставить под угрозу более широкомасштабную работу в макроэкономической сфере. В этом случае единственно возможным с политической точки зрения вариантом становится «реформирование украдкой», - т.е., когда используется демонстрационный эффект новых подходов и стратегий, и они постепенно завоёвывают доверие.

## Библиография

Слово “processed” [на стадии подготовки] указывает на то, что соответствующий материал не опубликован и может отсутствовать в библиотеках.

Alesina, Alberto, and Eliana LeFerrara. 2000. “Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities.” Harvard University. Processed.

Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. “Public Goods and Ethnic Divisions.” *Quarterly Journal of Economics*, 114(November): 1243-84.

Alesina, Alberto, Rafael diTella, and Robert MacCulloch. 2000. “Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?” Harvard University, Cambridge, Mass. Processed.

Angell, Alan, and Carol Graham. 1998. “Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela.” *Journal of Latin American Studies* 27: 189-219.

Arrellano, Jose Pablo. 2000. “Economic Growth, Fiscal Policy, and Social Impact.” In Andres Solimano, Eduardo Aninat, and Nancy Birdsall, eds. *Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Benabou, Roland, and Efe Ok. 1998. “Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis.” Working Paper No. 6795. National Bureau of Economic Research (NBER).

Birdsall, Nancy, and Carol Graham. 2000. *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press and Carnegie Endowment for International Peace.

Birdsall, Nancy, and Estelle James. 1990. “Efficiency and Equity in Social Spending: How and When Governments Misbehave.” Working Paper No. 274, World Bank, Washington, D.C.

Birdsall, Nancy, and Stephan Haggard. 2000. *After the Crisis: The Social Contract and the Middle Class in East Asia*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Birdsall, Nancy, Carol Graham, and Stefano Pettinato. 2000. “Stuck in the Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle Class?” CSED Working Paper Series No.14, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Boeri, Tito, Axel Borsh-Supan, and Guido Tabellini, 2001. “Welfare State Reform: A Survey of What Europeans Want.” *Economic Policy: A European Forum* 16(32): 1-43.

- Boylan, Delia. 1996. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform." *Latin American Research Review* 31: 7-31.
- Burtless, Gary, and Sarah Siegel. 2001. "Medical Spending, Health Insurance, and the Measurement of American Poverty." CSED Working Paper Series No. 22, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- CBO (Congressional Budget Office). 1995. *Economic and Budget Outlook*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Economic and Budget Outlook*. Washington, D.C.
- Corneo, Giacomo, and Hans Peter Gruner. 2000. "Individual Preferences for Political Redistribution." University of Osnabruck, Munich. Processed.
- Cowan, Kevin, and Jose de Gregorio. 2000. "Distribution and Poverty in Chile: Have We Gained or Lost Ground?" In Andres Solimano, Eduardo Aninat, and Nancy Birdsall, eds. *Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- de Tocqueville, Alexis. 1969. *Democracy in America*. New York: Anchor Press.
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112(November): 1203-50.
- Erikson, Robert, and John H. Goldthorpe. 1985. "Are American Rates of Social Mobility Exceptionally High? New Evidence on an Old Issue." *European Sociological Review* 1(1).
- Filgueira, Fernando, and Juan Andres Moraes. 1999. *Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay*. Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist Discussion Paper No. R351. Washington, D.C.
- Gauri, Varun. 1999. *School Choice in Chile*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gilens, Martin. 1999. *Why Americans Hate Welfare*. Chicago: University of Chicago Press.
- Graham, Carol. 1998. *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Stemming the Backlash Against Globalization," *Brookings Policy Brief* 78(April).
- Graham, Carol, and Stefano Pettinato. 2000. "Hardship and Happiness: Mobility and Public Perceptions During Market Reforms." *World Economics* (November-December)..

- \_\_\_\_\_. 2001. "Happiness, Markets, and Democracy: Latin America in Comparative Perspective." *Journal of Happiness Studies* (Fall).
- \_\_\_\_\_. Forthcoming. Chapter 1 of *Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Graham, Carol, Merilee Grindle, Eduardo Lora, and Jessica Seddon. 1999. *Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Greenstein, Robert. 1991. "Relieving Poverty: An Alternative View." *Brookings Review*. 9(Summer): 34-35.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. World Bank: Washington, D.C.
- Howard, Christopher. 1997. "A Bridge Too Far? Linking the Study of National and State-Level Social Policy in the United States." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August. Washington, D.C.
- James, Estelle. 1998. "Efficiency and Equity Tradeoffs in Social Security Reform." In Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard Sabot, eds. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution and the Inter-American Development Bank.
- Lindert, Peter. 1996. "What Limits Social Spending." *Explorations in Economic History* 33(1): 1-34.
- Lipton, Michael. 1988. *The Poor and the Poorest: Some Interim Findings*. World Bank Discussion Paper No. 25. Washington, D.C.
- Lustig, Nora, ed. 2000. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press and Inter-American Development Bank.
- Luttmer, Erzo. 2000. "Group Loyalty and the Taste for Redistribution." *Journal of Political Economy* 109(3): 500-527.
- Mazza, Jaqueline. 1999. "Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean." Research Department Working Paper Series No. 411. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- McMurrer, Daniel, and Isabel Sawhill. 1998. *Getting Ahead: Economic and Social Mobility in America*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

- Morris, Pamela A., Aletha C. Huston, Greg J. Duncan, Danielle A. Crosby, and Johannes M. Bos. 2000. *How Welfare and Work Policies Affect Children: A Synthesis of Research*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Murray, Mark, Marilyn Werber Serafini, and Megan Twohey. 2001. "Untested Safety Net." *National Journal*, March 10.
- Nelson, Joan M. Forthcoming. "Grounds for Alliance? Overlapping Interests of the Poor and Not-so-Poor." In Peter Houtzager and Mick Moore, eds., *Changing Paths: The New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- NPR (National Public Radio), Kaiser Family Foundation, and Kennedy School of Government. 2001. *Poll on Poverty in America*. Cambridge, Mass.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Orr, Larry. 1976. "Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC." *The American Economic Review* 66(3): 359-71.
- Paredes-Solari, Patricia. 1995. "Shared Administration in Primary Health Care Facilities: The Case of Peru." The Johns Hopkins University, School of Hygiene and Public Health, Baltimore. Processed.
- Piketty, Thomas. "Social Mobility and Redistributive Politics." *Quarterly Journal of Economics* 110: 551-585.
- Pritchett, Lant, Asep Suryahadi, and Sudarno Suarto. 2000. "Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure with Application to Indonesia." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Ravallion, Martin. 1999. "Is More Targeting Consistent with Less Spending?" Policy Research Working Paper No. 2079. World Bank, Washington, D.C.
- Sawhill, Isabel, guest ed. 2001. *Brookings Review* (Spring).
- Skocpol, Theda. 1991. "Universal Appeal: Politically Viable Policies to Combat Poverty." *Brookings Review*. 9(Summer): 28-33.
- Taylor, Carl E. 1996. *Report to the Honorable Minister of Public Health of Peru: An Evaluation of CLAS*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Tendler, Judith. 2000. "Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets, and What to do About it." Comments for the UNRISD Meeting, 23-24 September, Stockholm.
- van de Walle, Dominique, and Kimberly Nead, eds. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Washington, D.C. and Baltimore: World Bank and The Johns Hopkins University Press.

Weaver, Kent. 2000. *Ending Welfare as We Know It*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.