

Ловушка неравенства

Почему справедливость должна быть в центре внимания политики в области развития

Франциско Х. Г. Феррейра и Майкл Уолтон

Девочка, рожденная в трущобах Дакки в семье низкой касты из девяти человек, имеет далеко не те возможности, которые открываются перед мальчиком, родившимся в хорошо образованной и зажиточной семье в богатых кварталах. Почти с полной определенностью можно утверждать, что у сироты СПИДа в сельской местности в Зимбабве гораздо меньше шансов и возможностей выбора в жизни, чем у его соотечественника, родившегося у здоровых и хорошо образованных родителей в Хараре. Эти отличия становятся еще больше при сравнении с другими странами: у среднего швейцарского, американского или японского ребенка, появившегося на свет в то же мгновение, что и ребенок в бедном сельском районе Южной Африки, будут несравнимо лучшие возможности в жизни.

Такое поразительное неравенство возможностей вызывает внутренний протест, и почти каждая культура, религия и философская традиция выработали доводы и догмы, которые высоко ценят справедливость как таковую. Но это не все. Мы готовы утверждать — как разъясняется в издании Всемирного

банка «Доклад о мировом развитии, 2006 год. Справедливость и развитие», — что теперь имеются также многочисленные доказательства важной роли справедливости в достижении долговременного благосостояния всего общества в целом.

Развивая эту точку зрения, мы подчеркиваем не неравенство результатов (таких как доходы), а понятие справедливости как равенство возможностей. На жизненные планы человека не должны влиять обстоятельства, не поддающиеся его или ее контролю, такие как страна рождения, пол, раса и семейное происхождение. Результаты же, напротив, могут существенно различаться вследствие разницы в прилагаемых усилиях, таланте и удаче. Этот подход близок центральному философскому течению нескольких прошлых десятилетий, которые, в частности, нашли отражение в работах Джона Роулса, Рональда Дворкина, Амартии Сена и Джона Ремера. Но мы также понимаем, что общество может

принять решение вмешаться для защиты источников существования своих самых нуждающихся членов (живущих за некоторым абсолютным порогом нищеты), даже если оно придерживается принципа равных возможностей. Поэтому мы включаем устранение абсолютных лишений в число основных принципов справедливости.

Огромная несправедливость сохраняется

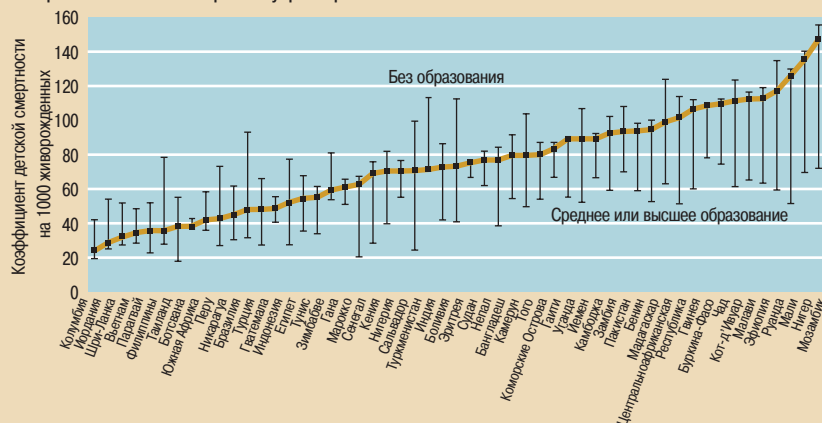
Формирование возможностей начинается до рождения людей. Кто твои родители, в какой стране они живут и насколько они богаты, имеет большое значение для возможностей человека в плане продолжительности жизни, образования, доступа к услугам и экономических перспектив. Как показано на рис.1, уровень детской смертности заметно отличается как внутри стран, так и между странами. Например, в Сальвадоре вероятность смерти



Рисунок 1

Возможность остаться в живых зависит от обстоятельств

Детская смертность различается от страны к стране, но зависит также от уровня образованности матерей внутри страны.



Источник: «Доклад о мировом развитии, 2006 год», по данным Обследования демографического состояния (ОДС).

Примечание. Каждая вертикальная черта соответствует одной стране. Верхняя точка черты представляет собой показатель детской смертности среди детей, чьи матери не имеют образования, а нижняя точка — среди детей, чьи матери имеют законченное среднее образование. Линия графика проходит через средние значения показателя смертности по странам, взвешенного по доле матерей с соответствующим уровнем образования в численности населения.



Девочка сидит в картонной лачуге на городской свалке в Гондурасе.

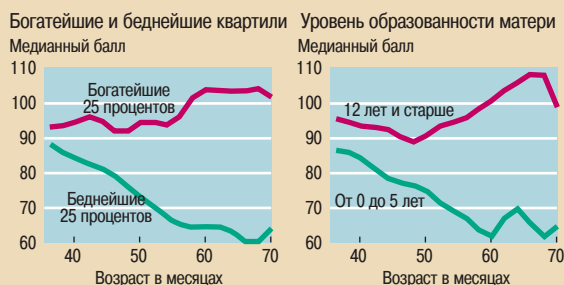
младенцев, родившихся у матерей без образования, до достижения ими одного года в четыре раза выше, чем у детей, чьи матери более образованны.

Более того, несправедливость сохраняется в течение всего детства. Рассмотрим разницу в результатах тестов детей в возрасте от трех до шести лет в Эквадоре по разным группам населения, определяемым образованием, районом проживания и благосостоянием родителей. Как показано на рис.2, когнитивное развитие детей из наиболее обеспеченного квартала семей или детей, матери которых имеют более чем 12-летнее образование, соответствует международным нормам (нормализованным на уровне 100 для всех возрастных групп). Развитие навыков у детей из бедных или менее образованных семей происходит гораздо медленнее, что ограничивает их будущие возможности. Такая разница в потенциале часто усиливается

Рисунок 2

Возможности определяются рано

Уровень когнитивного развития эквадорских детей в возрасте от трех до пяти лет заметно различается в зависимости от семейного происхождения.



Источник: Christina Paxson and Norbert Schady, 2005, "Cognitive Development Among Young Children in Ecuador" (Washington: World Bank).

Примечание: медианные значения результатов проверки распознавания слов (ТВР) (показатель распознавания слов на испанском языке, стандартизованный в соответствии с международной нормой) наносятся на график по отношению к возрасту ребенка в месяцах. Медианы по точному месяцу возраста сглаживаются путем оценки вверных регрессий медианного балла по возрасту (в месяцах) с использованием диапазона шириной 3.

в течение жизни из-за системы образования, доступа к работе и услугам.

Огромное неравенство между разными странами сохраняется из-за ограничений в международной торговле и миграции, которые, несомненно, вносят самые большие искажения в работу глобальных рынков. Отрадно, что в последние четыре десятилетия наблюдается значительное сближение некоторых социальных индикаторов, особенно продолжительности жизни, за одним важным исключением — резким сокращением продолжительности жизни в странах Африки, которые на протяжении примерно десяти последних лет страдают от ВИЧ/СПИДа. Неравенство экономических перспектив мирового населения (представляемых показателями доходов), напротив, в течение длительного времени до 1980-х годов сильно увеличивалось, в основном из-за разницы в темпах экономического роста стран (см. рис.3). Хотя после 1980-х годов наблюдалось небольшое снижение этого показателя, в первую очередь благодаря быстрому экономическому росту Китая и Индии, для медленно растущих беднейших стран этот разрыв продолжает расширяться.

Несправедливость тормозит развитие

Неравенство возможностей воспроизводится в разное время и в разных поколениях под влиянием экономических, социально-культурных и политических механизмов, что приводит к так называемым «ловушкам неравенства». Как показывает одно из недавних исследований, даже в Соединенных Штатах, которые часто называют «страной возможностей», коэффициент эластичности доходов между поколениями равен 0,6 (Mazumder, 2005). Отсюда следует, что семье, которая в настоящее время зарабатывает половину суммы среднего по стране дохода, может понадобиться пять поколений для достижения среднего уровня.

Те же самые процессы, которые воспроизводят неравенство, могут также наносить ущерб эффективности и общему развитию. Об этом свидетельствуют две главные категории данных: микроэкономический анализ влияния несовершенства рынка на неравенство и информация о взаимодействии между политическим неравенством и формированием институтов. Рассмотрим следующие примеры.

Дефекты рыночных механизмов, неравенство и неэффективность инвестиций. В мире, в котором работа рынков была бы идеальной, решения об инвестициях не были бы обусловлены доходами, благосостоянием или социальным статусом лиц, принимающих решения. Тем не менее по разного рода причинам — главным образом экономическим, но также и политическим — рынки несовершенны. В Гане, например, земля обычно распределяется согласно традициям, и поэтому надежность прав собственности часто обусловлена местной структурой власти. Люди вряд ли оставят свою землю под паром (инвестиция в долгосрочную продуктивность земли), если они не занимают видное положение в деревенской или родовой иерархии, из боязни, что их земля будет перераспределена, пока она находится под паром (Goldstein and Udry, 2002). Поскольку женщины редко занимают высокое положение, их земля нечасто или недостаточно длительное время бывает под паром и гораздо менее продуктивна, чем земля, принадлежащая мужчинам. В результате снижение производительности земли наносит чистые убытки обществу.

Другой пример относится к району лесов-саванны в Южной Гане, где многие крестьяне поочередно выращивают маниок и кукурузу. В последнее время возделывание ананасов

для экспорта в Европу открыло новые возможности. Результаты обследования в конце 1990-х годов показали, что прибыльность производства ананасов выше, чем традиционное возделывание промежуточных культур: средние доходы при переходе на ананасы превышают 1200 процентов! Однако лишь 190 из 1070 обследованных наделов использовались под ананасы. Когда крестьян спросили, почему они не выращивают ананасы, фактически единодушным ответом было: «У меня нет денег». Авторы приходят к выводу о том, что фиксированные затраты, связанные с переходом на другие культуры, а также отсутствие хорошо работающего кредитного рынка, не дает возможности большому числу фермеров сделать очень прибыльное капиталовложение. Соответственно, уровни производства и доходов в этих районах находятся ниже своего потенциала (Goldstein and Udry, 1999).

Как показано в одном из недавних экспериментальных исследований, в сельской местности на севере Индии кастовая принадлежность может влиять на индивидуальные результаты даже на самом базовом уровне (см. рис. 4). В первом эксперименте группам учащихся средних классов, принадлежавших к низкой и высокой кастам, было предложено разгадать головоломки за плату, исходя из количества разгаданных лабиринтов. В первой игре об участниках не было сообщено никакой информации. Во второй было объявлено имя, деревня и каста каждого учащегося. В третьей учащиеся были разделены по кастам, а затем в группе из шести человек было названо имя, деревня и каста каждого учащегося.

Когда каста не сообщалась, в результатах не было кастового разрыва. Но чем больше выделялась каста, тем хуже становились средние результаты детей низкой касты, независимо от того, производилась ли оплата за один раз (по 1 рупии за разгаданную головоломку) или по результатам всего соревнования (победитель, который разгадал большинство головоломок, получал 6 рупий за каждую разгаданную головоломку, а остальные не получали ничего). При объявлении касты дети из низкой касты в среднем разгадывали на 25 процентов меньше головоломок при схеме поразовой оплаты, чем объекты исследования без объявления касты. Хотя нам не известно, о чем думали дети, этот результат, вероятно, объясняется потерей уверенности в себе в сочетании с ожиданием предвзятого отношения. Если аналогичное снижение производительности происходило бы в реальной рабочей обстановке, личный и социальный ущерб был бы не менее значимым. Если такое отношение порождает ожидание более низких доходов, это может приводить к еще большей нехватке инвестиций в образование групп более низкой касты.

Политическое неравенство и формирование институтов.

Эта категория данных касается связи между политическим неравенством и развитием институтов управления. Одним из исходных пунктов является корреляция между показателями качества институтов и уровнем доходов. Хотя споры в отношении эконометрических методов продолжаются, одно из важных направлений современной литературы утверждает, что между исторически сложившимися институтами и современными уровнями доходов существует значительная причинно-следственная связь.

Что за этим скрывается? Исторический анализ подтверждает точку зрения о том, что неравенство влияет на институты. В частности, крайняя степень политического неравенства может привести к формированию институтов, которые хорошо приспособлены к извлечению и концентрации ренты для элит, но менее эффективны в защите прав собственности для всех, обеспечении всеобщего образования, управления рис-

Рисунок 3

Большой разрыв в глобальных доходах

Глобальное неравенство между людьми все больше обуславливается различиями между странами.

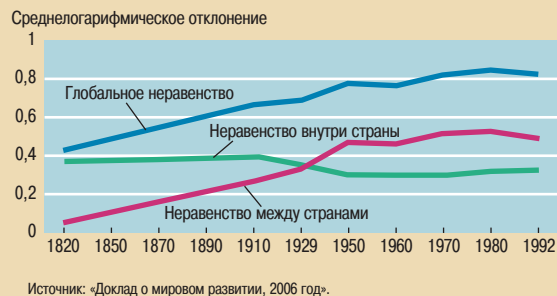
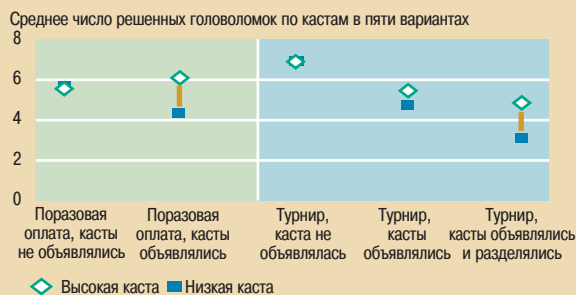


Рисунок 4

Цена касты

Индийские дети демонстрировали другие результаты, когда сообщалось об их кастовой принадлежности.



ком и экономической инфраструктуры; или в содействии развитию широкомасштабных конкурентоспособных финансовых и промышленных структур.

Возьмем, например, исследование первых институтов и долгосрочной динамики их развития в колониях европейских стран Северной и Южной Америки (Engerman and Sokoloff, 2002). Авторы установили, что избыток неквалифицированной рабочей силы, существовавший в южноамериканских колониях — где была велика численность туземных американцев или завезенных африканских рабов, — в сочетании с горнодобывающей промышленностью и крупными плантациями в сельском хозяйстве заложили экономическую основу иерархического общества с опорой на добывающую промышленность, в котором владение землей и политическая власть были в высшей степени сконцентрированы. В отличие от этого, в Северной Америке английские колонисты пытались ввести олигархические структуры и экономические институты, опирающиеся на добывающую промышленность, но потерпели неудачу: не было ни базовых природных ресурсов, ни легкодоступной подчиненной рабочей силы.

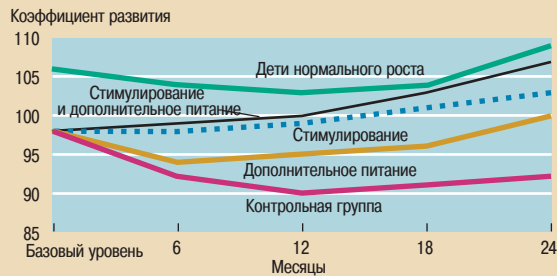
Создание равных условий

Что могут сделать разработчики экономической политики для повышения равенства? Внутри страны они должны инве-

Рисунок 5

Преодоление разрыва в развитии

Вмешательства на раннем этапе помогли недоедавшим ямайским детям догнать сверстников.



Источники: Sally Grantham-McGregor, Christine Powell, Susan Walker, and J.H. Himes, 1991, "Nutritional Supplementation, Psychological Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study," *The Lancet* 338, pp. 1-5.

Примечание. Коэффициент развития — индекс, составленный из рейтингов по четырем показателям поведенческого и когнитивного развития: опорно-двигательные функции (действия, выполняемые при участии больших мышц, бег и прыжки), координация движений рук и глаз, слух и речь и выполнение действий (распознавание форм, конструкции из блоков и конфигурации блоков). «Месяцы» означает время, прошедшее с начала участия в программе, как правило, в возрасте 9 месяцев.

стировать в человеческий капитал; расширять возможности обращения к правосудию, пользования землей и инфраструктурой; а также содействовать созданию справедливых условий на рынках. На международной арене им нужно уделять основное внимание функционированию глобальных рынков и правилам, управляющим их работой. Правительства должны стремиться к тому, чтобы изменить привычный порядок вещей, начиная с самых бедных и обездоленных. Кроме того, они должны признать, что конечной целью процесса развития является свобода личности и что личные стимулы — это главная движущая сила экономического роста и благосостояния. Справедливости необходимо добиваться *при помощи* нормально работающих конкурентоспособных рынков, а не *вопреки* им.

Расширение возможностей. Что касается человеческого потенциала, то расширение возможностей должно находить отражение в принятии комплекса мер в социальных секторах — в качественном базовом образовании для всех, профилактическом медицинском обслуживании и управлении рисками для преодоления шоков, связанных с погодой, здоровьем и трудовыми доходами. Что касается рынков, необходимо сосредоточить усилия на строительстве дорог в сельской местности для доступа к рынкам, обеспечения безопасности землевладения для крестьян и жителей трущоб, а также на микрокредитовании. А в политической области эти меры должны включать программу «расширения прав» — доступ к правосудию, подотчетность поставщиков базовых услуг и демократический процесс на местном уровне.

Например, существует множество данных об успешных экспериментальных вмешательствах в развитие детей младшего возраста во многих странах. В контрольном эксперименте на Ямайке проводилось сравнение между низкорослыми детьми (показатель длительного недоедания) и детьми нормального роста. Низкорослые дети, в питание и поведение которых производилось вмешательство, смогли эффективно избавиться от серьезного недостатка в развитии через 18 месяцев участия в программе. Дети, не получавшие достаточного количества питательных веществ, которые не участвовали в программе, так и не преодолели этого отставания (см. рис.5).

Сокращение привилегий. Это важно не только потому, что привилегии часто являются политическими эквивалентами ограничения возможностей для малоимущих и групп населения со средним уровнем доходов, но также из-за связи между привилегиями и подрывающими экономический рост структурами протекций и ренты. Привилегии проявляются в разных сферах общественной жизни. В социальных секторах многие страны сохраняют регрессивные дотации на университетское образование, пенсии и медицинские услуги. В экономической области примерами являются защищенные отрасли промышленности, концентрированные финансовые системы и (часто) приватизация, узурпированная господствующими экономическими группами, что подчеркивает необходимость «спасения капитализма от капиталистов», о которой говорится в работе Рагурама Раджана и Луиджи Зингалеса (Raghuram Rajan and Luigi Zingales, 2003). А в национальных политических системах органы местного управления и судебные системы, влияние власть имущих и богатых часто являются несправедливыми и неэффективными по своим последствиям.

Недавнее исследование по странам Латинской Америки показало наличие важных связей между неравенством влияния и богатства (De Ferranti, 2004). Связанное кредитование может быть причиной быстрого роста кредитов и плохого качества активов, что повышает уязвимость финансовых систем к кризису — а урегулирование долговых проблем может вестись крайне несправедливо. При падении валютных курсов и цен на активы те, у кого имеются крупные финансовые активы, часто изымают свои деньги до краха, да еще и с приростом капитала (как в Аргентине). А экстренная финансовая помощь предвзято направляется инсайдером финансовой системы, особенно крупным фирмам и состоятельным лицам. Расплата за это производится либо путем повышения налогов (как правило, пропорционального) или сокращения расходов (то есть часто прогрессивного сокращения по предельному уровню: это означает, что исключение расходов больше всего ударяет по беднейшим слоям населения). Что касается экономической политики, то это предполагает создание более конкурентоспособных, открытых и подотчетных финансовых систем и институционализации страховых механизмов, которые менее поддаются дискреционному давлению со стороны влиятельных кругов. В число таких систем входили бы механизмы страхования вкладов, участие в которых четко ограничено мелкими вкладчиками, и системы гарантий занятости, поддерживаемые контрциклической бюджетной политикой.

* * * * *

Вывод состоит в том, что проблема справедливости играет колоссальную роль в развитии как виду присущих ей качеств, так и с учетом трезвого анализа процесса развития. В действительности справедливость, определяемая как равенство возможностей и устранение абсолютных лишений, является одной из важнейших частей стратегии развития, направленной на достижение к 2015 году целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия. Теперь очередь за разработчиками политики, которые должны найти способ поставить вопрос о справедливости в центр внимания дискуссий о развитии и разработки экономической политики. ■

Франциско Феррейра и Майкл Уолтон (в настоящее время сотрудники Школы государственного управления имени Кеннеди в Гарвардском университете) совместно руководили группой подготовки «Доклада о мировом развитии, 2006 год. Справедливость и развитие». В состав группы входили Абхиджит Банерджи, Питер Ланжув, Тамара Мануэлян-Атинк, Марта Менендес, Берк Озлер, Джованна Преннуши, Виджайендра Рао, Джим Робинсон и Майкл Вулкок.