

12. Response to National Security Study Memorandum 129. «U. S. Policy and Post — Tito Yugoslavia». September 13, 1971. P. 59. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Memorandums. Box H-185 in NA, Washington D. C. (USA).
13. Memorandum for the President. Subject: U. S. — Yugoslav Relations. May 18, 1973. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files. Country Files — Europe. Box 734 in NA, Washington D. C. (USA).
14. Department of State Bulletin. 1975. September 8. P. 371.
15. Department of State Bulletin. 1975. September 8. P. 375—376.
16. Department of State Bulletin. 1978. April. P. 44—46.
17. Department of State Bulletin. 1980. August. P. 19—20.

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the foreign policy of the USA towards Yugoslavia under the presidency of R. Nixon, Y. Ford, J. Carter. The article is based on rich documentary sources; it proves the continuity of the foreign policy approaches of the republican and democratic administrations towards the Balkan country.

УДК 973:36

I. В. Варывончык

СЯРЭДНІ КЛАС І АСАБЛІВАСЦІ СУЧАСНАЙ СІСТЭМЫ САЦЫЯЛЬНАГА ЗАБЕСПЯЧЭННЯ ў ЗША

Параўнальны аналіз аб'ёму сацыяльнай дапамогі у ЗША і іншых развітых краінах Захаду заўсёды быў не на карысць амерыканскай сістэмы сацыяльнага забеспячэння. На сацыяльную дапамогу траціцца меншы працэнт валавага нацыянальнага прадукту краіны, праграмы менш шчодрыя і больш жорстка рэгламентаваныя, часта носяць лакальны ці часовы характар. Аналагічныя еўрапейскім праграмы сацыяльнай дапамогі ў ЗША з'явіліся пазней, а некаторыя, як напрыклад, усеагульнае медыцынскае страхаванне, засталіся нерэалізаванымі па сённяшні дзень. Ацэнка амерыканскай сістэмы як менш развітой уяўляецца даволі абгрунтаванай, калі галоўным крытэрыем лічыць колькасны паказчыкі прамой матэрыяльнай дапамогі, выдаткаў дзяржавы на пенсійнае забеспячэнне, праграмы падтрымкі беспрацоўных, навучэнцаў, дапамогі для дзяцей і іншыя захады ў сацыяльнай сферы. Такі падыход не ўлічвае, аднак, дзесяткі непрыхаваных расходаў дзяржавы ў выглядзе памяншэння падаткавай нагрузкі на розныя катэгорыі даходаў амерыканскіх грамадзян. Па сутнасці, падаткавыя льготы — схаваныя сацыяльныя расходы. Іх улік змяняе традыцыйныя ўяўленні аб адносна нізкім узроўні развіцця сацыяльнай дзяржавы ў ЗША ў параўнанні з іншымі заходнімі краінамі.

Ні ў адной з гэтых краін няма такой складанай, разгалінаванай і дэталізаванай сістэмы падаткавых ільгот [23, с. 505, 510]. Ільготнае падаткаабкладанне мела розныя формы — падаткавыя скідкі, адтэрміноўкі плацяжоў, поўнае вызваленне ад падаткаў з дадзенага віду даходу. Такім ускосным чынам субсідзіруець

ца шырокі спектр дзейнасці — ад пошуку карысных выкапняў да аднаўлення і захавання гістарычных будынкаў і памятнакаў. Асаблівы інтарэс уяўляюць падаткавыя льготы сацыяльнай накіраванасці, якія даволі супаставімы з прамымі расходамі на медыцыну, адукацыю, падрыхтоўку і перападрыхтоўку кадраў, іншыя сацыяльнымі выдаткамі.

З прыведзенай табліцы вынікае, што прамыя і ўскосныя сацыяльныя расходы ў выглядзе льготнага падаткаабкладання даволі супаставімы.

Прыведзеныя ў табліцы падаткавыя льготы ўзніклі па розных прычынах, але іх сацыяльная функцыя ўяўляецца аналагічнай той ролі, якую адыгрываюць пералічаныя ў левай частцы табліцы сацыяльныя праграмы.

Сума сацыяльна арыентаваных падаткавых ільгот у 1990 г. склала амаль дзве трэці ад сумы дзяржаўных сацыяльных расходаў. Датацыі з мэтай падрыхтоўкі кадраў і забеспячэння занятасці былі амаль роўныя аналагічным тратам з бюджэту краіны. Да кожных трох долараў дзяржаўных расходаў на адукацыю і медыцыну дадаваўся долар ільготнага падаткаабкладання. У абсалютных лічбах самымі вялікімі з'яўляліся падаткавыя льготы ў адносінах да карпаратыўных пенсій, кошт якіх (60 млрд дол.) быў меншым толькі за кошт дзвюх самых буйных праграм — сацыяльнай дапамогі сацыяльнага страхавання і праграмы Медыкейр. Ільготы на карпаратыўныя медыцынскія страхоўкі былі амаль роўнымі праграме Медыкейд. Адзначаныя праграмы льготнага падаткаабкладання былі нацэлены на адзін і той жа кантынгент — работнікаў, доўгі

Табліца 1

Расходы на сацыяльныя патрэбы і сацыяльна арыентаваныя падаткавыя льготы ў 1990 г.
(у млрд долараў)¹

Праграма	Аб'ём фінанса- вання	Праграма	Сума падаткавых ільгот
Сацыяльнае страхаванне (Old Age, Survivors and Disability Insurance OASDI ці Social Security)	246,5	Карпаратыўныя пенсіі	60,1
Пенсіі па ўзросце і інваліднасці дзяржаўных служачых (акрамя ваеннаслужачых)	525,0	Сацыяльнае страхаванне (OASDI)	20,3
		Ільготы мясцовага падаткаабкладання	19,9
Дапамогі беспрацоўным (Unemployment Insurance)	18,1	Даходы ад спадчыны	18,1
		Індывідуальныя пенсійныя планы (Individual Retirement Accounts IRA)	7,8
Талоны на харчаванне для маламаёмых (Food Stamps)	15,3	Ільготы для работнікаў з невялікім заробкам (Earned Income Tax Credit EITS)	6,6
Праграма дадатковых выплат для састарэлых і інвалідаў (Supplement Security Income)	12,5	Карпаратыўныя расходы на медыцыну	36,5
Праграма дапамогі дзецям, якія маюць у чым-небудзь патрэбу (Aid to Families with Dependent Children AFDS)	12,1	Ільготы па праграме Медыкейд	7,7
Медыкейр (Medicare)	96,6	Ільготы для ўладальнікаў жылля	74,2
Медыкейд (Medicaid)	40,2	Сацыяльныя паслугі	12,0
Датацыйныя праграмы аплаты жылля	32,9	Дабрачынныя ўзносы	12,0
Адукацыйныя праграмы	12,0	Расходы на стварэнне новых рабочых месц і падрыхтоўку кадраў	5,9
Сацыяльныя паслугі	9,6		
Занятасць і падрыхтоўка кадраў	6,3	Расходы на адукацыю	4,0
Усяго	589,6	Усяго	309,4

час меўшых стабільныя работу і заробак, гэта значыць на сярэдні клас.

Асаблівы інтарэс уяўлялі ільготы для домаўласнікаў і тых, хто будаваў жыллё, якія, як сведчылі лічбы, былі арыентаваны не на бедных, а на сярэдні клас і багатых амерыканцаў. Падаткавыя льготы ў два разы перавышалі прамыя расходы дзяржавы на жыллёвыя праграмы. У той жа час у адпаведнасці з данымі камісіі па бюджэту амерыканскага кангрэса, усе льготныя сацыяльна арыентаваныя праграмы крэдытавання ў 1990 фінансавым годзе ацэньваліся толькі ў 8 млрд дол. [5, с. 44—45].

Уяўляецца апраўданым менш традыцыйны погляд на сацыяльную дзяржаву ў цэлым і яе амерыканскі варыянт у прыватнасці. Так, функцыяй сацыяльнай дзяржавы з'яўляецца не толькі прадастаўленне дапамогі бедным і сацыяльнага страхавання для сярэдніх слаёў, але і падаткавая палітыка, якая спрыяе доступу большасці грамадзян да пэўнага кола сацыяльных даброт і паслуг. У іх лік уваходзяць адукацыя і жыллё, падаткавыя льготы, якія маюць не меншае, чым прамая дапамога дзяржавы, значэнне.

Як вынікае з прыведзеных даных, асноўнымі атрымальнікамі падаткавых ільгот былі сярэднія слаі і багатыя амерыканцы.

Сумы льгот для ўладальнікаў дамоў у два разы перавышалі прамыя дзяржаўныя расходы на жыллёвыя праграмы. Большая частка падаткавых ільгот даставалася амерыканцам з даходам больш за 20 тыс. дол. у год. Больш за 80 % сумы льгот за добрачыннасць, падаткаў на нерухомасць і даходаў па закладных на дамы атрымлівалі амерыканцы, меўшыя даходы больш за 50 тыс. дол. Адзіным выключэннем былі падаткавыя льготы для работнікаў з невялікім заробкам.

Даследаванні бюджэтнага камітэта кангрэса ЗША ў 1983 г. паказалі, што 88 % неабкладаных падаткамі датацый прыватнага бізнесу на медыцынскае абслугоўванне атрымлівалі амерыканскія сем'і з даходам больш за 20 тыс. дол. у год, у той час як сярэдні даход быў роўны 20885 доларам. Пры гэтым прамая выгада сем'яў з узроўнем даходаў ад 50 тыс. да 100 тыс. дол. складала ў сярэднім 622, а для сем'яў з даходам ад 10 тыс. да 15 тыс. дол. — толькі 83 дол. [6, с. 11].

¹ Office of Management and Budget, United States Government, Fiscal Year 1991. Washington: U. S. Government Printing Office, 1991. Tables C-1.G-1. У табліцу не ўключаны шэраг менш значных праграм, але іх кошт улічаны ў агульнай суме.

Табліца 2

Размеркаванне асобных падаткавых ільгот паміж амерыканскімі падаткаплацельшчыкамі ў 1991 г.¹

Падаткавыя льготы	Колькасць амерыканцаў, якія мелі льготы (млн)	Сума льгот (млрд дол.)	Працэнт падаткавых ільгот, атрыманых рознымі катэгорыямі падаткаплацельшчыкаў				
			Менш 10000 дол./год	Ад 10000 да 50000 дол./год	Ад 20000 да 50000 дол./год	Ад 50000 да 100000 дол./год	Больш 100000 дол./год
Выемка з даходаў сум, выплачваемых па крэдытах за дамы	24,1	36,88	0,0 %	0,1 %	17,9 %	50,7 %	3 0,6 %
Неабкладаемая падаткам сацыяльная страхоўка і льготы на праезд	19,9	22,5	1,6	17,1	67,3	14,1	4,4
Ільготы на дабрачыннасць	27,9	15,0	0,0	0,6	13,0	31,2	55,2
Падаткі на нерухомасць	25,2	10,3	0,0	0,8	16,6	47,9	34,7
Ільготы для работнікаў з невялікім заробкам	11,4	8,3	31,9	57,0	10,7	0,3	0,0
Ільготы на выплаты для дзяцей	7,2	3,1	0,0	12,3	47,9	35,0	4,8

Да прычын таго, што ў ЗША не сфарміравалася тыповая для Еўропы сацыяльная дзяржава, звычайна адносіліся культурныя традыцыі, амерыканскі індывідуалізм, шматузроўневае размеркаванне ўладных паўнамоцтваў, сіла бізнесу і слабасць арганізаванага рабочага руху,

адсутнасць аналагічных еўрапейскім моцных сацыялістычных і рабочых партый, традыцыйна моцныя пазіцыі прадстаўнікоў кансерватыўнага Поўдня ў кангрэсе і асабліва ў сенате, некаторыя іншыя абставіны [1, с. 131—157; 14, с. 312—340; 22, с. 109—128].

Табліца 3

Храналогія прыняцця сацыяльна значных падаткавых ільгот²

Год увядзення льгот	Віды даходаў, меўшых ільготнае падаткаабкладанне
1913	Даходы ад нерухомасці (Падаткавы кодэкс 1913 г.)
1917	Дабрачынныя ўзносы
1918	Кампенсацийныя выплаты работнікам
1920	Даходы з капіталу
1921	Спадчына
1926	Карпаратыўныя пенсіі
1935	Пенсійныя льготы на праезд
1937	Выплаты беспрацоўным
1941	Сацыяльнае страхаванне
1951	Даходы ад продажу дамоў
1954	Карпаратыўныя бенефіцыі, выплаты на дзяцей, стыпендыі і гранты
1962	Пенсійныя планы самазаятага насельніцтва
1964	Даходы ад продажу дамоў грамадзянамі ў 55 гадоў і старэйшымі
1971	Ільготы для работадаўцаў, наймаўшых на работу тых, хто жыве на сацыяльную дапамогу
1974	Індывідуальныя пенсійныя планы (IRA)
1975	Агульны заробатаны даход. ЕІТС 10 % СКІДКА
1976	Ільготы для тых, хто навучаецца пэўным прафесіям
1977	Ільготы для новых работнікаў
1986	Ільготы на аплату жылля для маламаёмасных
1990	Дзіцячае страхаванне, ільготы для сем'яў з дзецьмі
1991	Карпаратыўныя расходы на дзяцей работнікаў

¹ U. S. Congress, Joint Committee on Taxation. Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 1992—1996. Washington DC: GPO, 1998. P. 3—9.

² U. S. Senate on the Budget, Tax Expenditures: Relationships to Spending Programs and Background Material on Individual Provisions. Washington: U. S. Government Printing Office, 1986. P. 276—282.

Па сутнасці, было толькі два перыяды хуткага і паспяховага фарміравання сацыяльнай дзяржавы — у сярэдзіне 30-х і сярэдзіне 60-х гг. XX ст. Першы перыяд быў адзначаны прыняццем закона аб сацыяльным страхаванні, на працягу другога перыяду былі прыняты Медыкейд і Медыкейр, вялікая колькасць заканадаўчых актаў аб адукацыі, падрыхтоўцы кадраў, праграмы сацыяльнай дапамогі бедным сляям насельніцтва. Прыняцце льготнага падаткаабкладання мела больш працяглую гісторыю. Не менш чым два адпаведныя законы прымаліся кожныя 10 гадоў. Найбольш значная з дзеючых ільгот, такая як ільгота на даходы ад нерухомасці, была прынята ў 1913 г., ільготы на карпаратыўныя пенсіі — у 1926 г. Значная колькасць ільгот прымалася ў перыяд «новага курсу» і ў наступныя гады.

У адрозненне ад сацыяльных праграм, якія, як правіла, ініцыяваліся лібераламі і прымаліся дэмакратычнымі адміністрацыямі, ільготнае падаткаабкладанне прымалася і дэмакратамі, і рэспубліканцамі. Дзве буйнейшыя праграмы льгот для атрымліваўшых нізкія даходы былі прыняты рэспубліканскімі ўрадамі, калі дэмакраты былі ў большасці ў кангрэсе. Прыкметнай сувязі з масавымі рухамі таго часу, а менавіта антываенным ці рухам жанчын, не назіралася. Клопат аб небагатых работніках не ўваходзіў у іх прыярытэты.

Націск канкрэтных груп інтарэсаў, у тым ліку мала аплачваемых работнікаў ці тых, хто атрымліваў карпаратыўныя бенефіцыі, не прасочваўся. Адпаведныя групы інтарэсаў узніклі не да, а пасля прыняцця адпаведных законаў.

З 60-х гг. XX ст. матывы прыняцця сацыяльна арыентаваных падаткавых ільгот былі звязаны з жаданнем скараціць прамыя дзяржаўныя выплаты. Гэтыя матывы былі менш палітызаваны, бо тыя, хто іх прымаў, кіраваліся часцей за ўсё не жаданнем атрымаць больш галасоў беднякоў на выбарах, а іх уяўленнямі аб агульнай эканамічнай выгадзе. Ільготы на медыцынскія страхоўкі карпаратыўнай неаднаразова разглядаліся як спосаб не ўводзіць агульную медыцынскую страхоўку яе праціўнікамі. Матывы падтрымкі новых падаткавых ільгот значна больш разнастайныя, чым у выпадку з сацыяльнымі праграмамі, што робіць іх прыняцце простым, а вызначэнне адзінай канкрэтнай прычыны іх прыняцця — крайне цяжкім.

Праграмы падаткавых ільгот спрыялі здзяйсненню жыллёвых праграм, увядзенню дадатковых карпаратыўных ільгот і бенефіцый,

паляпшальні становішча перш за ўсё сярэдняга класа і багатых амерыканцаў. Яны ж узмацнялі значэнне і ролю Міністэрства фінансаў і дзяржаўнай падаткавай службы. Палітыка ў галіне падаткаабкладання давала праціўнікам прамых сацыяльных расходаў альтэрнатыўныя магчымасці для правядзення сваёй лініі.

Такі перакос на карысць сярэдняга класа, на думку многіх даследчыкаў, падрываў масавую падтрымку звычайных сацыяльных праграм, асабліва тых, якія прызначаліся непасрэдна для самых бедных [2, с. 182—21; 12, с. 609—630; 13, с. 169—202]. Больш таго, праграмы для бедных фінансаваліся непасрэдна з бюджэту, у той час як праграмы сацыяльнага страхавання з'яўлялася, па сутнасці, самафінансуемай. Адпаведна, прыняцце новых праграм для бедных разглядалася большасцю амерыканцаў як дабрачыннасць, а падаткавыя льготы ў адрас сярэдняга класа — як даволі заслужаныя.

Прыняцце ў 1996 г. закона «Аб асабістай адказнасці пры пошуку і ўладкаванні на працу» (Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act) сімвалізавала новы паварот у сацыяльнай палітыцы ў ЗША. Прычыны правядзення рэформы 1996 г. зводзіліся да нездавальняючых вынікаў сацыяльнай палітыкі, якая становілася больш відэавочнай неадпаведнасцю затрачаных сродкаў і намаганняў на барацьбу з беднасцю і адначасовымі з ёй з'явамі і атрыманымі вынікамі, узростаючым незадавальненнем большасці насельніцтва, сярэдняга класа сістэмай сацыяльнага забеспячэння.

З 1968 па 1994 г. рэальныя сацыяльныя расходы дзяржавы выраслі амаль у чатыры разы. Насельніцтва краіны за той жа перыяд павялічылася на 32 %. З улікам інфляцыі (у дол. 1996 г.) расходы на аднаго чалавека выраслі з 367 дол. у 1968 г. да 1386 дол. у 1996 г. [16, с. 1416]. Да 1994 г. расходы бюджэту на сацыяльныя патрэбы перавысілі 450 млрд дол. [20, с. 517]. У 1995 г. працэнт валавага нацыянальнага прадукту, які траціўся на сацыяльныя расходы, дасягнуў рэкорднага паказчыка ў 5,1 %. Федэральны ўрад забяспечваў больш за 75 % гэтых расходаў, што склала 16,7 % федэральнага бюджэту [16, с. 1413]. Істотна павялічылася колькасць атрымальнікаў рознага роду сацыяльнай дапамогі. Да 1996 г. 41,3 млн амерыканцаў карысталіся льготамі пры аплаце медыцынскіх паслуг па праграме Медыкейд, 26,9 млн атрымлівалі талоны на харчаванне, 14,6 млн сем'яў атрымлівалі дапамогу ў рамках праграмы дапамогі небагатым

сем'ям з дзецьмі, 53,7 млн дарослых і дзяцей з 17,9 млн сем'яў мелі права на льготы пры выплаце падаткаў [16, с. 1411—1416].

Правядзенне рэформы 1996 г. было звязана, па-першае, са змяненнем дэмаграфічнай сітуацыі, старэннем насельніцтва, па-другое, з нездавальняючымі вынікамі сацыяльнай палітыкі. Калі ў 1945 г. на аднаго амерыканца, які атрымліваў пенсію, прыходзілася 50 працаваўшых амерыканцаў, то ў 1990 г. — толькі тры [11, с. 55]. Гэта выклікала растучыя сумненні адносна ўстойлівасці пенсійнай сістэмы ў будучым. З 1979 г. стала расці беднасць, дасягнуўшы ў 1983 г. рэкорднага паказчыка ў больш за 15 % насельніцтва краіны. Нягледзячы на эканамічны пад'ём у 90-я гг. XX ст. і звязанае з ім з'яўленне вялікай колькасці новых рабочых месц працэнт беднасці знізіўся нязначна — з 15,1 % (ці 39,3 млн чалавек) да 13,7 % (ці 36,5 млн) [15, с. 21—22].

Распаўсюджанай з'явай станавілася беднасць сярод працаваўшых амерыканцаў. Колькасць беднякоў сярод усіх працаваўшых амерыканцаў з 1979 па 1996 г. вырасла на 20 %. У тым жа годзе 15 млн амерыканцаў (з іх 1,8 млн дзяцей) жылі ў сем'ях з як мінімум адным працуючым і мелі даходы менш афіцыйнага ўзроўню беднасці [17, с. 3]. У 1994 г. сярэдні тэрмін атрымання сацыяльнай дапамогі складаў 6,5 гадоў [10, с. 3; 16, с. 531—532]. Доля сем'яў з адным з бацькоў з 1970 па 1993 г. вырасла з 13 да 30 % [3, с. 188]. 90 % такіх сем'яў узначальвалі маці-адзіночкі [16, с. 533]. З іх белыя амерыканкі складалі 37 %, афраамерыканкі — 36 %, лаціна-амерыканкі — 20 %, у той час як яны складалі адпаведна 80, 12 і 3 % ад колькасці ўсяго жаночага насельніцтва краіны [4].

Сумарнае дзеянне сацыяльных праграм дапамогі заставалася нездавальняючым у тым сэнсе, што большасць атрымальнікаў сацыяльнай дапамогі заставаліся за мяжой афіцыйна вызначанай беднасці. Праграмы сацыяльнай дапамогі былі прадметам вострай палітычнай барацьбы. Так было ў многім з-за заўсёды пераважаўшых у грамадстве каштоўнасцей арыентацый на самасцвярджанне праз цяжкую працу і апору на ўласныя сілы. З часоў Р. Рэйгана шырокае распаўсюджанне мелі нападкі на «не заслужыўшых» спачування і дапамогі беднякоў, якія быццам бы не прыкладалі ніякіх намаганняў, каб сябе забяспечыць, і знаходзіліся на ўтрыманні настойліва працаваўшых падаткаплацельшчыкаў [18]. У аднас існаваўшай сістэмы сацыяльнага забеспячэння гучалі абвінавачванні ў тым, што

яна правакавала ўтрыманне і амаральнасць, парушала традыцыйныя асновы грамадства. Яна была непапулярнай не толькі сярод палітыкаў і падаткаплацельшчыкаў, але і сярод саміх атрымальнікаў дапамог [25, с. 604—607].

Традыцыйныя адносіны да ўрада зводзіліся да ўспрымання яго як зла, якое патрабуе дадатковых фінансавых расходаў і ўяўляе патэнцыяльную пагрозу правам і свабодам амерыканцаў. Існавала ўстойлівая тэндэнцыя лічыць, што ў вырашэнні сацыяльных праблем трэба разлічваць на эканамічную канкурэнцыю і самарэгуляцыю, а не на сацыяльную дабрачыннасць, што астатнія праблемы дапамогуць урэгуляваць сям'я і царква, што, нарэшце, тыя, хто цалкам разлічвае на сацыяльную дапамогу, не праявілі характар, не прыклаглі дастатковых намаганняў для таго, каб самім сябе забяспечыць. Міфалагемы аб грамадстве неабмежаваных магчымасцей, аб тым, што праца і ўпартасць павінны прывесці да дабрабыту любога грамадзяніна заўсёды складалі аснову комплексу ўстойлівых уяўленняў амерыканцаў аб сваёй краіне. З другога боку, сярэдні клас прывык лічыць сістэму сацыяльнай дапамогі своеасаблівай дабрачыннасцю, сістэмай, якая існавала на іх грошы і паслугамі якой яны самі не карысталіся. Крытычныя ацэнкі эфектыўнасці сістэмы сустракалі жывы водгук у асяроддзі сярэдняга класа.

Абмеркаванне рэформы сацыяльнага забеспячэння пакутавала пэўнай аднабаковасцю. Дамінавалі тэмы ліквідацыі дэфіцыту федэральнага бюджэту і асабістай адказнасці грамадзян за паляпшэнне ўласнага становішча. Дыскусія ішла не па шляху разгляду правоў грамадзян на падтрыманне дастойнага ўзроўню дабрабыту, а ў напрамку разгляду аб'ёму абавязацельстваў, якія грамадзяне павінны былі браць на сябе ў абмен на атрымліваемую дапамогу. Лічылася нармальным патрабаваць ад атрымальнікаў сацыяльных выплат нарматыўных паводзін. Усё гэта нагадвала даўно выкараненыя ў Еўропе традыцыі сацыяльнага патэрналізму, дабрачыннасці ў спалучэнні з насільным увядзеннем норм грамадскіх паводзін.

У чым быў сэнс і якія былі сапраўдныя вынікі праведзенай рэформы? Новы закон значна скараціў дзяржаўныя абавязацельствы па падтрымцы бедных і пашырыў правы асобных штатаў у вырашэнні пытанняў сацыяльнага забеспячэння. Так, штаты маглі змяняць тэрміны прадастаўлення сацыяльных выплат.

Былі скарачаны праграмы падтрымкі зноў прыбыўшых імігрантаў, сталі больш жорсткімі патрабаванні да атрымальнікаў харчовых талонаў. Стала абавязковым прадастаўленне шматлікіх дадатковых звестак, у ліку якіх інфармацыя аб біялагічных бацьках, прэтэндаваўшых на дапамогу адзінокіх маці. У цэнтры рэформы стаяла прыняцце Праграмы часовай дапамогі маючым у чым-небудзь патрэбу сем'ям (The Temporary Assistance for Needy Families program (TANF)), якая была заклікана замяніць праграму дапамогі маючым у чым-небудзь патрэбу дзецям з сем'яў з адным з бацькоў (Aid for Families with Dependent Children (AFDS)). У прэамбуле закона прама гаварылася, што яго мэтай з'яўляецца рашэнне праблем, якія спарадзілі сем'і, што жылі на сацыяльную дапамогу, клопат аб моцнай сям'і, рост персанальнай адказнасці, умацаванне працоўнай этыкі.

З аднаго боку, ліквідавалася становішча, пры якім сем'і мелі б права на пастаянную сацыяльную дапамогу з прычыны нізкага ўзроўню іх даходаў. Пры гэтым дзяржава аддавала яўную перавагу канчатковаму выніку, гэта значыць хутчэйшаму працаўладкаванню ў параўнанні з праграмамі перападрыхтоўкі рабочай сілы.

З другога боку, атрыманне сацыяльнай дапамогі абмяжоўвалася тэрмінам у пяць гадоў і рэцыпіент быў абавязаны прыняць прапанову аб уласным працаўладкаванні, якое павінна было быць зроблена дзяржавай на працягу двух гадоў. Адмова ад работы абазначала спыненне выплаты.

Нарэшце, адказнасць за здзяйсненне сацыяльных праграм неслі асобныя штаты і мясцовыя ўлады, а не федэральны ўрад. Фінансаванне здзяйснялася ў асноўным з федэральнага бюджэту, але размеркаванне сродкаў станаўлася прэрагатывай мясцовых улад.

Вынікам рэформы стала маштабнае перамеркаванне кантролю за сацыяльнымі пытаннямі на карысць штатаў і трансфармацыя універсальнага права амерыканцаў на сацыяльныя выплаты і права на дапамогу пры пошуку новага месца працы на працягу абмежаванага перыяду часу. Пры гэтым сістэма аказання такой дапамогі вар'іравалася ад штата да штата [8]. Зыходзячы з узроўню сацыяльных расходаў 1994 г., федэральны ўрад выдзяляў адпаведныя сродкі штатам, якія былі абавязаны, напрыклад, здзейсніць затраты на праграму для сем'яў з дзецьмі не менш чым на 75 % ад узроўню 1994 г. Астатнія сродкі маглі

траціцца па іх уласным меркаванні. Абмежаваны атрыманне любой сацыяльнай дапамогі пяццю гадамі, закон даў штатам права ўводзіць яшчэ больш строгія часавыя абмежаванні ці працягваць тэрміны выплат больш за пяць гадоў для 20 % ад агульнай колькасці іх атрымальнікаў [7, с. 1—2].

Іншымі словамі, сэнс рэформы заключаўся ў тым, што атрымальнік дапамогі павінен быў прыняць прапанаванае яму дзяржавай месца працы ў абмен на захаванне сацыяльных выплат на тэрмін не больш за пяць гадоў. З другога боку, мясцовыя ўлады павінны былі прапанаваць гэта самае месца працы, паклапаціцца аб стварэнні дастатковай колькасці працоўных месц. У адваротным выпадку федэральны цэнтр мог скараціць памеры фінансавання штатаў.

Дзяржава аддавала яўную перавагу канчатковаму выніку, гэта значыць хутчэйшаму працаўладкаванню ў параўнанні з праграмамі перападрыхтоўкі рабочай сілы. Апошняя праявілася ў хуткім расшырэнні ў пачатку 90-х гг. XX ст. праграмы падатковых ільгот для работнікаў з невялікім заробкам (The Earned Income Tax Credit) [21; 24, с. 398]. З 1993 г. колькасць атрымальнікаў дапамогі ў рамках гэтай праграмы рэзка ўзрасла з 15 да 19 млн чалавек і з таго часу практычна не скарачалася [15, с. 22].

«Працоўная тэрапія» не прывяла да істотнага скарачэння колькасці маглымаемых амерыканцаў, балансаваўшых на мяжы афіцыйна вызначанай рысы беднасці. У залежнасці ад штата пражывання ад 44 да 83 % атрымаўшых працу амерыканцаў працягвалі карыстацца бясплатным медыцынскім абслугоўваннем у рамках праграмы Медыкейд, ад 31 да 60 % — атрымліваць талоны на бясплатнае харчаванне [9, с. 5].

Атрыманне працы зусім не ратавала ад непрыемнасцей у будучыні. Даследаванні, праведзеныя ў штатах Мэрылэнд і Вісконсін, паказалі, што 15 і 30 % адпаведна атрымаўшых працу і таму больш не атрымліваўшых дапамогі амерыканцаў на працягу 15 месяцаў вымушаны былі зноў звяртацца з просьбай аднавіць іх атрыманне [9, с. 16].

Агульная эканомія сродкаў суправаджалася ростам расходаў на асобнага атрымальніка дапамогі, што сведчыла аб росце адміністрацыйных расходаў на сацыяльныя праграмы мясцовых улад. Дастаткова хутка сталі вядомы прыклады фармальнага вырашэння пытанняў аб працаўладкаванні ўладамі штатаў, рызыкаваўшымі ў адваротным выпадку

на наступны год не атрымаць з дзяржаўнага бюджэту належных сум на сацыяльныя праграмы [19].

Новая сістэма мела шэраг рыс, дазваляючых характарызаваць яе як сучасную, эканамічна і сацыяльна апраўданую. Быў вызначаны дакладны крытэрыў каму трэба дапамагаць — тым, хто працуе. Колькі плаціць вызначалася ўзроўнем даходу. Дзяржава брала на сябе пэўныя абавязацельствы па працаўладкаванні і ў выпадку няўдач індывіда на рынку працы. Працаўладкаванне максімальна магчымай колькасці работнікаў спрыяла макраэканамічнай стабілізацыі, калі нават гэта і не было мэтай дадзенай рэформы.

Новая сістэма была заклікана забяспечыць мінімальны ўзровень дабрабыту для тых, хто не змог зрабіць гэта сам, а таксама забяспечыць неабходную ў сучаснай эканоміцы высокую мабільнасць рабочай сілы, гатоўнасць да актыўнага пошуку сваёй нішы на рынку працы і пастаяннай перападрахтоўкі. Гэта рабіла такую палітыку сацыяльна прымальнай для сярэдняга класа, для грамадства ў цэлым, для саміх яе атрымальнікаў. Яе ўвядзенне аб'ектыўна ўяўляла сабой спробу інтэграцыі доўгачасовых атрымальнікаў дапамогі ў працоўную дзейнасць, вяртання іх да традыцыйных для амерыканцаў прынцыпаў — адказнасці за свае паводзіны і апоры на ўласныя сілы.

Негатыўным наступствам новай сістэмы з'яўляўся ўплыў зноў уцягнутых у працоўную дзейнасць работнікаў на рынак працы. Даволі прымальны і нават станоўчы працэс прыцягнення новых работнікаў ва ўмовах меўшага месца ў 90-х гг. XX ст. эканамічнага пад'ёму, ва ўмовах крызісу мог прывесці да падзення даходаў нізкааплатага сектара рабочай сілы. Эканамічныя цяжкасці рабілі цяжка здзяйсняемай і задачу стварэння новых рабочых месц. Патэнцыяльныя магчымасці атрымання работы ўсімі маючымі ў чым-небудзь патрэбу ўяўляліся крайне праблематычнымі па прычыне іх, як правіла, невысокага адукацыйнага ўзроўню.

Такім чынам, амерыканская сістэма сацыяльнага забеспячэння была арыентавана на сярэдні клас. Гэта праяўлялася ў дастаткова высокіх пенсіях для яго прадстаўнікоў, прамых і ўскосных (у выглядзе льготнага падаткаабкладання) у параўнанні з беднымі, у ідэалогіі сацыяльнай палітыкі, калі прыярытэт аддаваўся працуючаму ўласніку і самафинансаванню, у прыняцці рэформы 1996 г., якая рабіла больш жорсткімі правілы атры-

мання сацыяльнай дапамогі беднымі амерыканцамі.

Аднак захаванне такога становішча пагражала сярэдняму класу. Па-першае, сістэма пенсійнага забеспячэння базіравалася на ўстойлівым матэрыяльным становішчы сярэдняга класа ў мінулым. Дэстабілізацыя гэтага становішча і старэнне насельніцтва ставілі пад сумненне перспектывы шчаслівай старасці для новых пакаленняў амерыканцаў. Па-другое, нявырашаным заставалася пытанне ўсеагульнага медыцынскага страхавання, у той час як цэны на медыцынскае абслугоўванне пастаянна раслі. Па-трэцяе, крызіс традыцыйнай сям'і і рост колькасці сем'яў з адным з бацькоў (як правіла, жанчынай) прыводзіў да рэзкага пагаршэння матэрыяльнага становішча, страты статусу сярэдняга класа. Нарэшце, узмацненне сацыяльнай дыферэнцыяцыі, нестабільнае фінансавае становішча сярэдняга класа рабілі актуальнымі пытанні, аналагічныя тым, што раней стаялі толькі перад беднымі. Падаткавыя льготы, мяркуемае памяншэнне падаткавай нагрукі не вырашалі пытанні адукацыі, прафесійнай падрыхтоўкі, росту цэн на нерухомасць, скападанасцей у атрыманні добра аплачываемай працы. Паказальнай з'яўлялася тэндэнцыя росту колькасці амерыканцаў, якія мелі права на атрыманне рознага роду сацыяльнай дапамогі і сярод тых, хто меў пастаянную працу.

ЛІТАРАТУРА

1. *Amenta E., Skocpol Th.* States and Social Policies // *Annual Review of Sociology*. 1986. № 12.
2. *Brown M.* The Segmented Welfare System: Distributive Conflict and Retrenchment in the United States. 1968—1984 in Brown, ed., *Remaking the Welfare State; Retrenchment and Social Policy in America and Europe*. Philadelphia: Temple University Press, 1988.
3. Bureau of the Census, «How We Are Changing: Demographic State of the Nation: 1995» // *Current Population Reports, Special Studies, Series P-23*. Washington, 1994.
4. Bureau of the Census, «We Asked... You Told Us» *Census Questionnaire Content, 1990 CQC-4*. Washington, 1992.
5. *Credit Reform: Comparable Budget Costs for Cash and Credit*. Washington: U. S. Government Printing Office, 1989.
6. *Enthoven A.* Health Tax Policy Mismatch // *Health Affairs*. 1985. № 3.
7. *Funds Saved on Welfare Give State Hard Choice* // *Chicago Tribune*. 1999. Nov. 3.
8. *Gebhardt Th.* Ending Welfare As We Know It: *American Social Reforms 1993—1996*. New York: Harper and Row, 1997.

9. General Accounting Office, Welfare Reform: Information on Former Recipients' Status. Washington: GAO/HENS-99-48, 1999. <<http://www.wtw.doleta.gov/recruit/URBAN .HTM>>
10. General Profile of the Welfare Population. Washington: The Urban Institute, 1998.
11. *Ginzberg E.* The Social Security System // *Scientific American*. 1982. № 1.
12. *Gordon L.* What Does Welfare Regulate? // *Social Research*. 1988. № 55.
13. *Hanson R.* The Expansion of the American Welfare State in R. Goodin and J. Le Grand, eds., *Not Only the Poor: The Middle Class and the Welfare State*. London: George Allen and Unwin, 1987.
14. *Hecl H.* The Political Foundations of Antipoverty Policy in Danziger Sh., Weinberg D., eds., *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
15. *Haveman R., Wolfe B.* Welfare to Work in the U. S.: A Model for Other Nations? Madison: Institute for Research on Poverty, 1998.
16. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 1998 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means. Washington, 1998. <[www.http://www.address.gro.gov/congress/wm001.html](http://www.address.gro.gov/congress/wm001.html)>
17. *Johnson N., Lazere E.* Rising Number of States Offers Earned Income Tax Credit. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 1998. <<http://www.cbpp.org/9-14-98sfp.htm>>
18. *Katz M. B.* The Undeserving Poor: From War on Poverty to the War on Welfare. New York: Pantheon, 1989.
19. *Lazere E.* Unspent TANF Funds at the End of Federal Fiscal Year 1998. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 1999.
20. *Lineberry R., Edwards G., Wattenberg M.* Government in America. People, Politics and Policy. New York: Harper Collins College Publishers, 1994.
21. *Martini A., Wiseman M.* Explaining the Recent Decline in Welfare Caseload: Is the Council of Economic Advisers Wright? Washington: The Urban Institute, 1997. <http://www.urban.org/welfare/cea.htm>
22. *Quadagno J.* Theories of Welfare State // *Annual Review of Sociology*. 1987. № 13.
23. *Stienmo S.* Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain // *World Politics*. 1989. № 6.
24. *Weaver K. R.* Ending Welfare As We Know It. — in *The Social Divide: Political Parties and the Future of the Activist Government*, ed. Weir M. Washington: The Brookings Institution.
25. *Wiseman M.* Welfare Reform in the United States: A Background Paper // *Housing Policy Debate* 7 (1996).

SUMMARY

The article describes and critically examines unique features of the American social welfare, forms of social assistance and insurance system. Initial results and implications of the 1996 reform are also tackled.