مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۱۱، ص. ۱۱۵-۱۳۲.

اقتصاد سیاسی هدفگذاری*

نویسنده: آمارتیا سن
مترجم: نوروزعلی مهدی‌پور*

استفاده از اصطلاح "هدفگذاری" در از بین بردن فقر بر اساس یک قیاس انجام می‌گیرد - هدف (target) نشانه‌ای است که با تفنگ به آن شلیک می‌شود. این نکته ابداً روشن نیست که این قیاس مناسب است یا نه. این واقعیت که واژه "هدف" جنبه جدلی دارد مشکل چندانی نیست، البته واژه دارای چنین جنبه‌ای هست، و رابطه‌ای که مفهوم ضمنی واژه آن را نشان می‌دهد، بیشتر جنبه ضدیت دارد تا حمایت. تغییر دادن جنبه‌های همخوانی اندیشه‌ها[1] امکانپذیر است، و در واقع، تا حدودی، استفاده از این واژه در جهت انفعالی حرکت کرده است. مشکل جدیتر در جای دیگری است، در این واقعیت که جنبه قیاسی بودن یک هدف ابداً به آن معنا نیست که گیرنده یک شخص فعال است، که به اعتبار خودش عمل می‌کند، فعالیت می‌کند و امور را انجام می‌دهد. معنای این واژه، یک گیرنده منفعل را نشان می‌دهد نه یک کارگزار فعال را.

اگر پذیرندگان هدفگذاری را به عنوان منفعلها و نه کارگزاران در نظر بگیریم، اهمیت اقدامات در زمینه از بین بردن فقر از بسیاری جهات کاهش می‌یابد. مردمی که تحت تأثیر این قبیل سیاستها هستند، در واقع، می‌توانند کارگزاران بسیار فعالی باشند، نه گیرندگان سست عنصری که در انتظار نوبت به سر می‌برند. نمی‌خواهیم بر این نکته تأکید ورزیم که هنگامی که آنها فکر می‌کنند، انتخاب می‌کنند، عمل می‌کنند و واکنش نشان می‌دهند، به معنای از دست دادن اموری است که برای همه

* Amartya Sen (1995). The Political Economy of Targeting. in Public Spending and the Poor, Theory and Evidence. Chapter 2: pp. 11-24.

*کارشناس مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه

1. Association of Ideas

اعمال آنها اهمیت بسیار حیاتی دارد. این امر فقط یک مشکل روش شناختی نیست. آنچه که اغلب هدفگذاری نامیده می‌شود، این ویژگی ماهیتی اتخاذ یک نگرش انفعالی افراد ذی نفع را دربردارد، این امر می‌تواند اغلب یک منبع مهم انحراف تخصیصی شود.(۱)* برعکس، در از بین بردن فقر، اتخاذ یک نگرش متمرکز بر فعالتر بودن نتایج مثبتی دارد.

بیاییم با یک قضیه مرکزی شروع کنیم - بحث محوری - که جنبه مثبت هدفگذاری را نشان می‌دهد. نکته نظری‌ای که جنبه مثبت هدفگذاری در سیاست ضد فقر را نشان می‌دهد به اندازه کافی روشن است؛ هر چه سیاست یارانه در رسیدگی به فقیران دقیقتر باشد، اتلاف کمتر است، و رسیدن به هدفهای مطلوب کم هزینه‌تر است. اهمیت تأمین یک منفعت خاص کارایی هزینه آن است، یا به بیان دیگر، اهمیت آن به حداکثر رسانیدن منافع کاهش فقری است که از یک هزینه معین حاصل می‌شود. اگر هدف سیاست ضد فقر، کاهش فقر به مؤثرترین نحو باشد، آن گاه - مطابق این بحث - می‌توانیم اطمینان حاصل کنیم که یارانه به فقیران و فقط به فقیران می‌رسد. به این ترتیب، این بحث به این نتیجه می‌رسد که درست روی همین هدف تأکید کنیم و ثابت قدم باشیم.

اگر آنچه در اصطلاح، هدفها می‌گویند، همه قابل تشخیص بودند و واکنش منفی در پی نداشتند، موضوع خاتمه یافته تلقی می‌شد - ما می‌توانستیم روی راهبرد خوبی تکیه کنیم که شایستگی آن را همه ما قبول داشتیم. بعضی از بازخوردهایی که به قضیه هدفگذاری بیشتر مربوط می‌شوند، این احساس تکراری را به شخص می‌دهند که مسئله از بین بردن فقر از نظر بعضی از هواداران یک هدفگذاری غیر - پوچ است. ماهیت مشکل واقعی از بین بردن فقر دقیقاً به این علت که مردمی که در این امر فعالیت دارند در واکنش به سیاستهایی که هدف آن از بین بردن فقر است کنش و واکنش می‌کنند و به هیجان می‌آیند و تدبیر به خرج می‌دهند، با موضوع فوق تفاوت دارد.

چگونه چنین است؟ می‌توانیم با تلاش برای متمایز ساختن بین انواع گوناگون کنشها و واکنشهایی آغاز کنیم که هر گونه سیاست از بین بردن فقر باید آنها را در نظر بگیرد.

واکنش و هزینه‌های اجتماعی

این واقعیت که هدفگذاری هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم بسیاری دارد، در آثار و نوشته‌های

* اعداد داخل دو کمان به یادداشتهای پایان مقاله اشاره دارد.

مربوط به این زمینه همه جا تأیید شده است.[۲] با این حال، این نکته مفید است که بین روشهایی که این هزینه‌ها ایجاد می‌شوند و اینکه چگونه هر یک از این دلایل بارز به اقدامات خاص و واکنشهای خاص مردم فعال در برنامه‌های کاهش فقر مربوط می‌شود، تمایز قایل شد.

تحریف اطلاعات

اگر هدف یارانه، فقیرانی باشند که می‌توان آنها را به موجب معیار خاص فقیر دانست، با این همه، کسانی هستند که مطابق این معیار فقیر نیستند، اما با دادن اطلاعات غلط وانمود می‌کنند که فقیر هستند. سنتهای جامعه این اقدام را محکوم کرده است و در اینجا لازم نیست که من روی این پدیده معروف تأکید کنم.

اما می‌توان پرسید که چگونه هدفگذاری، حتی با تحریف اطلاعات، احتمالاً بدتر از عدم‌وجود مطلق هدفگذاری است؟ برخی کسان ممکن است تقلب کنند و شناخته نشوند، اما سایرین تقلب نکنند، و بی شک این یک نتیجه کلی بهتر است - توأم کردن تر و خشک - تا اینکه ابداً از هدفگذاری استفاده نکرد و یارانه را به همگان داد.

با این همه، تصویر پیچیده‌تر از آن است. برخی افراد ممکن است - نه بی دلیل - به نظامی که به تقلب پاداش می‌دهد و امانتدار را تنبیه می‌کند اعتراض کنند. نکته‌ای که به همان اندازه اهمیت دارد، این است که هر نظام سیاستگذاری که بکوشد تقلبها را بیابد اشتباه می‌کند، بعضی از موارد واجد شرایط را نادیده می‌گیرد، و بعضی از کسانی را که شایسته دریافت منافعی هستند که به آنها تعلق می‌گیرد، دلسرد می‌کند. با توجه به عدم تقارن اطلاعات امکان ندارد که بدون اینکه بعضی از افراد ذی‌نفع شرافتمند را دچار مخاطره زیاد کرد، تقلب را از بین ببرد (در زمینه مسائل کلی‌ای که عدم تقارن اطلاعات از آنها ناشی می‌شود، رجوع شود به: آکرلف، ۱۹۸۴). در تلاش برای جلوگیری از اشتباه نوع ۲، یعنی گنجانیدن غیر فقیر در میان فقیران، بعضی از اشتباهات نوع ۱، یعنی عدم گنجانیدن فقیران واقعی در میان فقیران مشخص شده، یقیناً روی خواهد داد.[۳]

تحریف مشوق

تحریف اطلاعاتی موضوع را تحریف می‌کند، اما، به اعتبار خود، وضعیت اقتصادی بنیادی را تغییر نمی‌دهد. اما یارانه‌های هدفگذاری شده می‌تواند بر رفتار مردم نیز اثر بگذارد. برای مثال، اگر

شخص لازم باشد که یارانه بیش از حدی دریافت کند، چشم‌انداز ندادن یارانه برای فعالیتهای اقتصادی زیانبار است. این مسئله می‌تواند سؤال برانگیز باشد که انحرافات مشوق در هر مورد خاص چقدر است، اما طبیعی است که انتظار داشته باشیم، اگر کیفیت یارانه براساس متغیری باشد (مثل درآمد) که به سادگی از طریق رفتار اقتصادی فرد قابل تعدیل باشد، نوعی انحرافهای مشخص وجود داشته باشد. هزینه‌های *اجتماعی تغییرات رفتار*، شامل زیانهای خالص فعالیتهای اقتصادی از دست رفته و نیز ارزش تغییرات در عرضه کار است.

عدم مطلوبیت و تحقیر کردن

هر نظام یارانه‌ای که مبتنی بر تشخیص فقیران باشد، و یارانه را به عنوان کمک به اشخاصی که نمی‌توانند از خود دفاع کنند تلقی کند، برحب نفس آنها و بر احترامی که دیگران به آنها می‌گذارند، اثر بدی خواهد داشت. البته این ویژگیها، اثرهای تشویقی خود را نیز دارد. با این حال، صرف نظر از این پیامدهای غیرمستقیم، هزینه‌ها و زیانهای مستقیمی نیز به صورت احساس تحقیر شدن دربردارد. چون این نوع مسائل اغلب به صورت یک موضوع حاشیه‌ای تلقی می‌شوند (که اهمیت تفصیلی ظریفی دارد) مایلم به بحث جان راولز[1] اشاره کنم که احترام به خود "شاید مهمترین کالای اولیه باشد" که هر گونه نظریه‌سازی درباره عدالت باید بر آن متکی باشد (نگاه کنید به: راولز، ۱۹۷۱، صفحات ۴۴۰-۴۴۶ که در آن بحث می‌کند چگونه پیمانهای نهادی و سیاستهای دولتی "بر مبانی اجتماعی احترام به خود اثر می‌گذارد").

زیانهای اداری و تعرضی

هر گونه نظام هدفگذاری - به استثنای هدفگذاری از طریق خود انتخابی - شامل پاداشهای تبعیض‌آمیزی است که در آن بعضی از مردم (نوعاً مقامات دولتی) درباره کاربرد یارانه توسط دریافت‌کنندگان یارانه داوری می‌کنند. این روش می‌تواند هزینه‌های اداری هنگفتی داشته باشد، هم به شکل مخارج منابع و هم به صورت تأخیرهای دیوانسالاری. امری که به همان اندازه اهمیت دارد، این است که نیاز به افشای گسترده اسرار خصوصی مردم، استقلال عمل آنها را از بین می‌برد.

هر چه هدفگذاری ظریفتر باشد، تحقیقات نوعاً تهاجمی‌تر خواهد بود. پاداشهایی که براساس

1. John Rawls

ابزارها آزمایش شده باشند، مستلزم افشای کامل وضعیت شخصی است. وقتی که هدفگذاری به شکل دادن اولویت به گروهی باشد (مثل یک منطقه نسبتاً فقیر کشور)، تحقیقات باید بسیار گسترده باشد، تا فقط برای ظریفتر و دقیقتر کردن هدفگذاری انجام گیرد. به طور اعم، بدون یورش اطلاعاتی راهی برای هدفگذاری محرومیتهای خاص وجود ندارد. مسئله در اینجا فقط ضرورت افشای اسرار خصوصی در نتیجه این امر نیست، بلکه همچنین هزینه‌های اجتماعی برنامه‌های مربوط به تحقیقات سیاستگذاری است. بعضی از این تحقیقات می‌تواند مخصوصاً ناخوشایند باشد و هر داوطلبی را یک جانی بالقوه تلقی کند.

به علاوه، قدرت نامتقارن، هزینه‌های اجتماعی‌ای نیز در پی دارد. قدرتمندان کوچکتر نسبت به داوطلبان متقاضی از اقتدار بیشتری برخوردار هستند. انبوهی از مثالهای واقعی در زمینه وجود اقتدارگرایی رسمی وجود دارد که پیوسته همراه با تحقیقات غیررسمی است. البته هرگاه بعضی از مقامات کنترل مهمی بر فرایند تعلیق منافع به شکل منافع هدفگذاری شده اعمال می‌کنند، امکان فساد نیز وجود دارد.

پایداری سیاسی و کیفیت

افراد ذی نفع در برنامه کاهش فقر کاملاً هدفگذاری شده، اغلب از نظر سیاسی بسیار ضعیف هستند و ممکن است فاقد وسیله‌ای برای پایدار ساختن برنامه‌ها و حفظ کیفیت خدمات پیشنهادی باشند. منافع این امر برای فقیران اغلب به شکل فقر منافع در می‌آید. در کشورهای غنی‌تر، مثل ایالات متحده، این مسئله مبنای بعضی از بحثهای معروف برای برنامه‌های "جهانی"، به جای برنامه‌های کاملاً هدفگذاری شده‌ای که فقط محدود به فقیرترین افراد است، شده است.(۴) بخشی از این بحث بی‌شک در مورد فقیرترین کشورها صادق است.

این نکات متفاوت به روشهای گوناگونی به کنشها، تفکرات، انتخابها، و احساسهای موضوعهای هدفگذاری شده مربوط می‌شوند، ضرورتاً شناخت مشروعیت این مسائل پیچیده نیست، بلکه دانستن این نکته مهم است که این نکات را به روشی روشن و دقیق به صورت تصمیمات سیاستی اجرا کنیم. اگر مردم را به عنوان عواملی که هدفگذاری بر آنها اثر می‌گذارد تلقی کنیم و نه بیمارانی که باید به درمان آنها پرداخت، پیامدهای بلندمدتی دارد.

نیاز به انتخاب

نخستین پرسشی که مطرح می‌شود، این است که آیا پرسیدن درباره شایستگیهای هدفگذاری دلیلی برای حذف کامل آن است یا نه. در این صورت، تعجب‌آور بود. سیاستهای اقتصادی - هم آنهایی که هدفشان از بین بردن فقر است و هم سایر سیاستها - می‌کوشند به نتایجی دست یابند. و هرگونه تلاش از این قبیل مستلزم مقداری هدفگذاری است. اگر هدف افزایش سواد زنان یا واکسن‌زدن به کودکان باشد، بی شک سیاستها باید بر زنان بی‌سواد یا کودکان واکسینه نشده متمرکز باشد. ما مانند بورژوای نجیب مولیر، که به نثری صحبت می‌کند "بدون اینکه آن را بداند"، اگر انتخاب ذی‌نفع ایجاب کند، همیشه در حال هدفگذاری هستیم.

انسجام سیاستهای کاهش فقر، مستلزم انتخابهای روشنی است - مذاهب، طبقات، گروههای شغلی، و غیره. این "نثری" است که ما با آن صحبت می‌کنیم، و بدون این انتخابها نمی‌توانیم کاری انجام دهیم. در اکثر زمینه‌ها این تمایزات ابتدایی به طور کامل درک می‌شود و به طور ثمربخشی در سیاستگذاری به کار می‌رود. لازمه انسجام سیاستگذاری، اندیشیدن به هویت افراد ذی‌نفع و بعضی از تبعیضهاست. مهمترین مشکل در جای دیگری نهفته است - هوشمندی، در اینکه تبعیض را تا کجا ادامه دهند و در کجا متوقف سازند.

فقر به عنوان محرومیت توانایی

در پاسخ به این پرسشها دلیلی برای طرح یک مسئله بنیادی درباره ماهیت فقر وجود دارد: شکل جانوری که ما می‌کوشیم با مقادیر متغیری از هدفگذاری مشکل آن را حل کنیم، چیست؟ تحقیقات سیاستی درباره از بین بردن فقر، با چشم‌انداز محرومیت درآمد عمیقاً پیوند دارد. من حتی باید بحث کنم که این جنبه بی‌شک مهم اما جزئی محرومیت، بر آن غلبه دارد.

در اینجا نیز ما به یک نگرش فعالانه‌تری درباره موجودات انسانی نیاز داریم. من در جای دیگری تلاش کرده‌ام بحث کنم که فقر نوعی شکست قابلیتهای پایه در عملکرد است - شخص فرصت لازم را برای دستیابی به سطح حداقل قابل قبولی از این کارکردها ندارد (سن، ۱۹۸۴؛ ۱۹۸۵، ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به: حسین، ۱۹۹۰). کارکردهای مربوط به این تحلیل از کارکردهای فیزیکی ابتدایی، از قبیل تغذیه خوب، پوشاک و مسکن خوب، جلوگیری از مرگ و میر قابل اجتناب، و مانند اینها گرفته تا دستاوردهای اجتماعی پیچیده‌تر، از قبیل شرکت در زندگی

اجتماعی، ظاهر شدن بدون شرمندگی در جمع و مانند اینها را دربرمی‌گیرد. فرصت تبدیل درآمدهای شخصی به تواناییهای کارکردی، بستگی به انواعی از وضعیت شخصی (از جمله سن، نسل، آسیب‌پذیری در مقابل بیماری، نقص عضو و جز اینها) و محیط اجتماعی (از جمله مشخصه‌های واگیرشناسی، محیطهای فیزیکی و اجتماعی، خدمات عمومی بهداشت و آموزش و پرورش و جز اینها) دارد.

اگر ما فقر را به عنوان یک فضای درآمد تعریف کنیم (نه مستقیماً در قالب ورشکستگی درآمد)، مفهوم مربوطه فقر باید *ناکافی* بودن (در ایجاد حداقل قابلیتهای قابل قبول) باشد، نه سکوت (جدا از قابلیتهای شخصی و اجتماعی، کاربرد گسترده این تبعیض در کتاب سن، ۱۹۹۲، مورد بحث قرار گرفته است). از نظر فنی این یک "تابع معکوس" است که قابلیتها را به درآمدها مربوط می‌کند. مسئله کلی‌تر آن است که مفهوم فقری که تغییرات در مشخصه‌های فردی و اجتماعی را فراموش می‌کند به پرسشهای واقعی ما درباره فقر و محرومیت، یعنی، قابلیتهای ناکافی، پاسخ نمی‌دهد.

می‌توان فکر کرد که وقتی که از دیدگاه درآمد اندک درباره فقر فراتر می‌رویم اثر تصمیمگیری عملی، بسیار پیچیده‌تر از آنچه هستند، می‌شوند. حتی اگر چه دلیل بحث اولیه درباره جستجوی یک فکر بهتر نه سادگی بلکه اجبار است، با این حال، من اعتقاد ندارم که این امر مشکلات عملی را دشوارتر سازد. در واقع، از بسیاری جهات، عکس این مطلب صادق است. ناتوانی برخی از کارکردهای پایه (مثلاً بیمار یا بی‌سواد بودن) مشهودتر از سطح واقعی یک شخص است، بدین روی، مسئله تحریف اطلاعاتی کمتر شدید است.

بحثها برای هدفگذاری بر پایه درآمد، عموماً به طور ضمنی، بر دو مزیت مفروض استوار است: ۱) فرصتهای اندازه‌گیری، و ۲) مربوط بودن. هیچ یک از این دو دلیل کاملاً پذیرفته نیستند. برآوردهای درآمد، مستلزم اطلاعات قیمتی و مقداری مناسب است، اما گاهی دست یافتن به آنها دشوار است و پنهان کردن آنها آسان. بی‌گمان، به هیچ روی روشن نیست که پیداکردن یک دیدگاه مستحکم درباره درآمد شخصی آسانتر است یا یافتن اطلاعات درباره مرگ و میر، ناتوانی و نقص عضو، بدی تغذیه، یا بی‌سوادی. و در رابطه با مربوط بودن، چون درآمد در بهترین حالت ابزاری است برای رسیدن به هدفهای دیگر، بنابراین، متمرکز شدن بر درآمد گاهی فاقد جهتگیری مشخص است و به جای آن باید بر کارکردهای ارزشی‌ای که آن درآمد تبلیغ می‌کند، تأکید ورزید

(به موازات سایر ابزارها).

البته مشاهده همه دستاوردها یا شکستهای کارکردی آسان نیست. اما بعضی از نتایج پایه و ابتدایی‌تر را می‌توان با آن سادگی و فراوانی‌ای مشاهده کرد که اطلاعات پایه مفیدی برای سیاستهای ضد فقر فراهم کند. اطلاعات پایه برای نشان دادن نیاز به تبلیغ سواد، برنامه‌های خدمات بیمارستانی و رفع نیازهای تغذیه‌ای لزوماً مبهم نیستند.(۵) اتکای کامل بر فضای درآمد، در چنین مواردی کاملاً ضد تولیدی است، هم از لحاظ مربوط بودن و هم از لحاظ مشاهده.

این امر به معنای انکار این نکته نیست که گاهی این وضع پیش می‌آید که کارکردهای موردنظر کاملاً پیچیده شوند و نتوان آنها را اندازه‌گیری کرد، و آن‌گاه در بعضی موارد دلایل مصلحتی وجود دارد که استفاده از درآمد را به عنوان یک معیار احتمالی تبعیض توجیه کند (نگاه کنید به: سن، ۱۹۹۲). خطای اندازه‌گیری در برآورد کارکردها می‌تواند در بعضی از موارد آن قدر بزرگ باشد که اتکای بر اطلاعات درآمدی را معقولتر سازد (به رغم مستقیم بودن ارتباط و به رغم دشواریهای اندازه‌گیری آن). در عمل، در استفاده از اطلاعات کارکردی و نیز اطلاعات درآمد بعد از موشکافی انتقادی از مناسب بودن هر کدام مطالب زیادی را می‌توان گفت. دلایل ترکیب دو نوع اطلاعات قوی است.

این نکته اهمیتی ندارد که برای یک مورد خاص چه شاخصی انتخاب شود، بلکه نگرش کلی از بین بردن فقر باید این نکته را در نظر بگیرد که نقش درآمد، بر خلاف ارتباط درونی‌تر کارکردها، در برآورد محرومیت اهمیت بنیادی دارد (من رابطه بین درآمد و قابلیت کارکرد در برآورد محرومیت را در کتاب سن، ۱۹۹۲، فصلهای ۶ و ۷ مورد بحث قرار داده‌ام). پی‌بردن به این نکته اهمیت دارد که موجودات انسانی نه فقط گیرندگان صرف درآمد هستند، بلکه در عین حال، می‌کوشند زندگی رضایتبخشی داشته باشند و فقر را نه فقط به عنوان یک درآمد کم، بلکه همچنین نبود فرصتهای واقعی برای داشتن حداقل زندگی کافی تعریف می‌کنند. حتی وقتی که درآمد یک شاخص خوب محرومیت قابلیت است، این ارتباط با چشم‌انداز قابلیت باید روشن شود.

اطلاعات و سازگاری مشوق

اکنون من به بحث خاص‌تر جنبه‌های اطلاعاتی و مشوقی هدفگذاری می‌پردازم. جنبه اطلاعاتی هدفگذاری به قدرت تعریف‌پذیری مشخصه‌های مربوط به محرومیت مربوط می‌شود. اگر هدف

اجرای سیاست، از بین بردن درآمدهای اندک باشد، آن گاه درآمد اندک شخص یک متغیر کانونی مناسب است. با این حال، اگر هدف از بین بردن، مثلاً، جلوگیری از مرگ و میر یا بدی تغذیه شدید یا بی‌سوادی باشد، آن گاه وضعیتهای فوق، باید یک متغیر کانونی مربوطه باشد.(۶)

بحث اصلی تعریف درآمد به عنوان یک متغیر کانونی آن است که درآمد فقط یک مجموعه ابزار - و فقط یکی از مجموعه ابزار - آن نوع زندگی است که به ما دلیل زندگی کردن را نشان می‌دهد. اگر، برای مثال، ما از فقر صحبت می‌کنیم، مثلاً هارلم در نیویورک، در محاسبه درآمد، به اعتقاد من، شاخص نسبت به این واقعیت کمتر گویاست. انسانی که درهارلم زاییده شده است، نسبت به یک بنگلادشی مشابه انتظار عمر کمتری دارد (و البته بسیار پایین‌تر از انتظار عمری که ساکنان چین یا سریلانکا یا یک شهروند ایالات کرالا در هند دارند). در واقع، احتمال بقا در گروههای سنی بالاتر برای جمعیت آفریقایی در آمریکا به طور کل (نه فقط درهارلم) پایین‌تر از چینی، سریلانکایی یا کرالایی است (حتی اگر چه مردم این کشورها، از نظر درآمد واقعی هر شخص بسیار فقیرتر هستند؛ نگاه کنید به: سن، ۱۹۹۳).

درباره مشوقها چه می‌توانیم بگوییم؟ این امر کاملاً مأیوس کننده است که در جستجوی شاخصهایی باشیم که هم (۱) در مشخص کردن محرومیت صادق باشند و هم (۲) در مقابل اثرهای مشوقی مصون باشند. من از این نکته ترس دارم که این امر در مورد کارکردهای اصلی انسان صادق باشد، اما دست کم به چهار دلیل تصویر کاملاً مأیوس کننده نیست.

نخست، ممکن است مردم نوعاً مخالف رد آموزش و پرورش، تشویق بیماری، یا افزایش تغذیه کم، صرفاً به دلایل عملی باشند. اولویتهای استدلال و انتخاب ظاهراً عمداً مخالف تشویق این محرومیتهای ابتدایی هستند. البته، اینها استثناء هستند. از جمله مسائل مأیوس کننده در هنگام قحطی، مواردی است که در گزارشهای امدادگران آمده است و نشانه این است که بعضی از والدین یکی از کودکان خود را به طور کامل دچار قحطی می‌کنند تا خانواده بتواند نظر دولت را برای حمایت تغذیه‌ای از خود جلب کند (مثلاً، به شکل جیره‌های غذایی خالص)، به طوری که کودک را به عنوان یک "بلیط غذا" تلقی می‌کنند (نگاه کنید به بحث در مورد این مسئله در درز و سن، ۱۹۸۹، فصل ۷، به ویژه صفحات ۱۰۹-۱۱۳ ؛ مشاهدات تجربی که به وسیله ناش، ۱۹۸۶، و بورتون و شوهان، ۱۹۸۹ جمع‌آوری شده است). اما به طور اعم، این قبیل اثرهای تشویقی در پایین نگه داشتن تغذیه مردم یا بیماری یا بی‌سوادی نسبتاً نادر هستند، و دلایل این امر تعجب‌آور نیست.

ثانیاً، دلایل بعضی از محرومیتهای کارکردی می‌تواند عمیقتر از محرومیت درآمدی باشد و تعدیل آن ممکن است دشوار باشد. برای مثال، ناتوانیهای فیزیکی، پیری، و مشخصه‌های جنسی مخصوصاً علتهای جدی معلول بودن هستند، چون فراتر از کنترل اشخاصی هستند که در این زمینه فعالیت می‌کنند. و به همین دلایل، بر خلاف ویژگیهای قابل تعدیل، در مقابل اثرهای تشویقی، تأثیرپذیر نیستند.

ثالثاً، بین استفاده از انتخاب خود به عنوان یک روش هدفگذاری و روش ارزیابی به کار رفته، یک ارتباط خاص وجود دارد. اگر انتخاب به خود دریافت‌کننده بالقوه واگذار شود (مثلاً، از طریق پیشنهاد اشتغال با یک دستمزد پایه به هر کسی که در به در دنبال پیداکردن شغل است)، انتخاب واقعی بستگی به همه ارزشهایی دارد که بر تصمیمات دریافت‌کننده بالقوه اثر می‌گذارد. این امر فقط براساس به حداکثر رسانیدن درآمد نیست. یک دریافت‌کننده بالقوه ممکن است سطح دستمزد همراه با پیشنهاد اشتغال را محاسبه کند، هرگونه درآمد چشمپوشی شده در موارد دیگر را محاسبه کند، سطوح فعالیت و رنج در راه حلهای جایگزین را در نظر بگیرد، منافع غیر دستمزدی اشتغال را به عنوان تشویق اعتماد به نفس و استقلال عمل در نظر بگیرد و مواردی از این قبیل. بدین ترتیب به دریافت‌کننده بالقوه خودانتخابی مجموعه وسیعی از ارزشها را منعکس می‌سازد، نه صرفاً به حداکثر رسانیدن در آمد را. چون منطق توانایی با این مجموعه وسیع ارزشها ارتباط نزدیک دارد، بین حرکت به سمت خود انتخابی و منطق توانایی یک ارتباط روشن وجود دارد. سیاستگذاران باید این واقعیت را در نظر بگیرند که فراتر رفتن از دلایل درآمد و توجه به نوع زندگی - از جمله کارکردهای گوناگون - به گیرندگان مربوط است و به این ترتیب بر تصمیمات و انتخابهای آنها اثر می‌گذارد (نگاه کنید به: درز و سن، ۱۹۸۹؛ بسلی و کوآت ۱۹۹۲؛ به علاوه، فصول این کتاب که شامل بررسی روشنگر این فرصتها و هزینه‌این برنامه‌هاست - مثلاً، نگاه کنید به: راوالیون ودات در فصل ۱۵).

این نوع هدفگذاری خود انتخابی در کاهش قحطی بسیار مؤثر بود و در تشویق فرصتهای اقتصادی جمعیت محرومی که از نظر قوای جسمانی نقصی ندارند، نقش وسیعی ایفا کرده است. بحث در جهت تأیید این نگرش این واقعیت را در نظر می‌گیرد که دریافت‌کننده بالقوه تحت تسلط دلایلی است که وسیعتر از به حداکثر رسانیدن درآمد هستند. در موشکافی انتقادی از استفاده این روش باید به هزینه‌هایی که گیرندگان در قالبهای کار اضافی، علاوه بر هزینه‌های قابل پیش‌بینی

درآمد و مخارج عملیات این طرحهای اشتغال متحمل می‌شوند، توجه داشته باشند. در بسیاری از موارد، ممکن است چنین به نظر آید که صرفاً به دلیل پرداختهای هدفگذاری انتقالی، این طرحها بهتر از انتقالیهای هدفگذاری نشده که به همه افراد یک منطقه خاص داده می‌شود نیست، و بدین ترتیب برآورد کلی ممکن است در مقابل ارزشهای داراییهایی که برنامه‌های کار عمومی حقیقتاً ایجاد می‌کنند حساس باشند. اما نکته مهمی که در اینجا باید در نظر داشت، آن است که استفاده از خود انتخابی از طریق کار دلیل قابل تشخیصی دارد که یک راه حل مهم و سازگار با مشوق را نشان می‌دهد که می‌تواند به طور نظام یافته ارزیابی شود و بدون تبعیض به کار برود.

رابعاً، در تأکید مجدد به معلولهایی که قابلیت دارند و نه به اشخاص با درآمدهای پایین نیز مستقیماً به مورد تأکید بیشتر بر تدارک عمومی مستقیم تسهیلاتی مثل خدمات پزشکی و برنامه‌های آموزشی اشاره می‌کند (نگاه کنید به: آناند و راولیون، ۱۹۹۳؛ گریفین و نایت، ۱۹۹۰). این خدمات نوعاً نمی‌توانند انتقال داده شوند یا فروخته شوند، برای اشخاص فایده چندانی ندارند، مگر اینکه آن شخص حقیقتاً به آن نیاز داشته باشد. بدین ترتیب، این قبیل فراهم ساختن خدمات یک سازگاری درونی دارد، که نسبت به انتقال قدرت خرید به شکل درآمد، آن را با مشوق سازگارتر می‌سازد (نگاه کنید به: سن، ۱۹۷۳، صفحات ۷۸-۷۹).

گاهی اثر تدارک مستقیم خدمات دولتی بر توزیع مجدد بر بررسی پیامدهای توزیع درآمد سرانه واقعی (یا مخارج) مورد قضاوت قرار می‌گیرد. چون درآمد ابزار کلی فراهم ساختن تسهیلات و کالاهاست، انجام این کار مناسب است. اما فقط تأکید بر دلیل توزیعی این کار قابل انجام نیست، چون در نهایت، ما باید همچنین نگران شکافهای کارکردها و قابلیتهای واقعی باشیم. نابرابری در بهداشت و آموزش و پرورش ارتباط مستقیمی با سیاستی دارند که در ایجاد این قبیل نابرابریهای درآمد نقش انگلی ندارند. این نکته به معنای در نظر گرفتن وابستگی کلی در طراحی راهبرد هدفگذاری درمیان گروههای متمایز، مثل مذاهب، طبقات، یا نسلهاست.

خلاصه، استدلال براساس قابلیت در حل مشکل هدفگذاری در رابطه با سازگاری مشوق، شایستگیهای مهمی دارد. این شایستگیها به موارد زیر مربوط می‌شود. (۱) اعمال تغییرات کمتر در کارکردهای مشاهده شده، (۲) ثابت بودن مشخصه‌های تمایل قبلی (مثل ناتوانی یا آسیب‌پذیری ارثی در مقابل بیماری)، (۳) مفید بودن خود انتخابی (مثل پیشنهاد اشتغال)، و (۴) انتقال‌ناپذیری منافع مربوط به کارکردهای شخصی (مثل مراقبت بهداشتی شخصی).

امکان سنجی اجتماعی و سیاسی

در این بخش، من به طور مختصر چند مسئله اجتماعی و سیاسی مربوط به مسئله کلی هدفگذاری را مورد بحث قرار می‌دهم. مسئله اجتماعی شکاف بین خدمات عمومی و استفاده واقعی آنها به وسیله گروههای محروم است. مسئله سیاسی امکان سنجی و در دسترس بودن سیاست دولتی مورد نظر برای گروههای محروم خاص است.

در آغاز، با حل مسئله یک شروع می‌کنیم. شواهدی وجود دارد که حتی آن خدماتی که، در اصل، در دسترس همه هستند، بعضی از طبقات - مرفه‌تر و دارای روابط بهتر - از آن سهم بیشتری می‌برند. این امر در مورد خدمات پزشکی شهری در بیمارستانهای رایگان و حتی در مورد نهادها (مثل انستیتو پزشکی سراسری هند) که پیش هزینه‌ای دریافت نمی‌کنند، بیشتر صادق است. این تعارض در کشورهای فقیر که جمعیت بی‌سواد آنها زیاد است، و آموزش کافی وجود ندارد، یک مانع مهم استفاده عاقلانه از تسهیلات دولتی از جانب محرومان است.

در باز خورد به این مشکل باید برای اینکه خدمات رایگان فقط در اختیار فقیران قرار گیرد، از هدفگذاری قدرتمند استفاده کرد. با وجود این، جای تردید بسیاری است که، در واقع، بدون اینکه بار هزینه‌های انواع گوناگون خدماتی را که قبلاً مورد بحث قرار گرفته‌اند بیش از حد سنگین کند، این امر انجام‌پذیر باشد. لزوم بررسی این مسئله را نمی‌توان فراموش کرد.

این پرسش به یک مسئله در این مورد اشاره می‌کند، یعنی نیاز توانایی استفاده از - و سود بردن از - خدمات دولتی بدون هدفگذاری به عنوان پارامتر مهمی که بر پیامدهای سیاست دولتی اثر می‌گذارد. این توانایی بستگی به دلایل مختلفی دارد، اما آموزش و پرورش عمومی بی‌شک یکی از متغیرهای تعیین‌کننده است. برای مثال، می‌توان بحث کرد که یکی از دلایل استفاده مؤثر و گسترده از تسهیلات بهداشت دولتی در ایالت کرالای هند (که در آنجا امید به زندگی در هنگام تولد، به رغم درآمد سرانه بسیار پایین، اکنون از ۷۰ سال - برای زنان ۷۴ سال - بیشتر است) نرخ بالای باسوادی در میان مردم کرالا (از جمله زنان) است. بدین ترتیب، یک سیاست آموزش و پرورشی جامعتر می‌تواند استفاده از خدمات دولتی هدفگذاری نشده در مبارزه با فقر را بسیار مؤثرتر سازد. یک بار نیاز به مشاهده مردم فعال به عنوان عوامل و نه بیماران اهمیت اصلی دارد.

در پاسخ به پرسش دوم - یعنی امکان سنجی سیاسی - قابل ذکر است که در میان کشورهای در حال توسعه تأکید بر سیاست دولتی به درجات مختلفی صورت می‌گیرد. برای مثال، زنان به طور

اعم و کودکان مؤنث به طور اخص، از نظر مراقبت بهداشتی و آموزش پایه در بسیاری از کشورهای جهان، به ویژه در آسیا و آفریقای شمالی، بسیار محرومند و انجام اقداماتی برای رفع این نابرابریها، مستلزم انجام سیاستهایی است که مستقیماً گروههای محروم را در نظر بگیرد، از جمله، توجه بیشتر به آموزش و پرورش زنان و مراقبت بهداشتی در برنامه‌های روستایی. به همین نحو در توزیع حمایت و توجه دولتی تعصبی به نفع جمعیتهای شهری وجود دارد، بدین روی باید دوباره سیاستها را در جهت حمایت از جمعیت روستایی بازنگری کرد. بدین روی، این امر دلیلی است برای هدفگذاری بیشتر در صورتی که امکان‌سنجی سیاسی لازم بداند.

امکان‌سنجی سیاسی از استفاده متفاوت از خدمات دولتی تا حدود زیادی بستگی به آنچه که گروههای قدرتمند کشور فقیر الزامی دانند دارد. برای مثال، بیماریهایی که به سرعت سرایت می‌کنند، نسبت به سایر انواع بیماریها توجه بسیار بیشتری را می‌طلبند و با کارایی زیادی از بین می‌روند. این مطلب در مورد آبله صادق است، و تقریباً در مورد مالاریا روی داد، و در آینده نزدیکی در مورد حل مشکل وبا نیز مصداق دارد. این امر، تا حدودی به دلایل انسانی توجه زیادی را جلب کرده است و تا حدودی به این دلیل که یک شخص فقیر با بیماری مسری، منبع آلوده کردن دیگران است. بیماریهای مزمنی که تا این حد آلوده کننده نیستند، از جمله بدی تغذیه مزمن، تا آن حد توجه را به خود جلب نمی‌کنند.

من گاهی از این نکته تعجب می‌کنم که آیا راهی برای مسری کردن وحشتناک فقر وجود دارد یا نه. اگر این امر روی دهد، من مطمئن هستم که از بین بردن آن بسیار سریع خواهد بود. اما افسوس که این امر روی نداده است، اما این دلیل ضد واقعیت یک رابطه را نشان می‌دهد - در زمینه ماهیت تقسیم‌پذیری اجتماعی -که مستقیماً به مسئله هدفگذاری و از بین بردن فقر اشاره می‌کند. سرایت همه گیر تقسیم اجتماعی را از بین می‌برد. هر امر دیگری که بتواند تقسیم اجتماعی را از بین ببرد، همان نحو نتایج مثبت را دارد.

حتی بحث سیاسی روشنفکری و مردم آگاه یک نقش وحدت بخش دارد. البته این امر به مسئله‌ای اشاره می‌کند که به چهره‌های پیشتاز روشنگری اروپا باز می‌گردد، از جمله مارکی دوکندرسه و آدام اسمیت. همان طور که محرومیت گروههای خاص عمومی می‌شود، سطح حمایتی که از آنها می‌شود نسبت به سطح قبلی بیشتر و بیشتر می‌شود. برای مثال، در ایالات متحده، مسئله نبودن بیمه درمانی، که برای مدتی طولانی ادامه داشته است (بدون اینکه حیرت سیاستی

هیأت حاکمه را برانگیزد)، به تازگی توجه زیادی را جلب کرده است (هر چند ناکافی) که همیشه شایسته آن بود. در هند، قحطی به گونه‌ای سیاسی شده است که در صورت ناتوانی در جلوگیری قحطی، بقای دولت را دشوار می‌سازد. اما محرومیت صدها میلیون نفر، بدون توجه بهداشتی مؤثر، توجه گسترده‌ای را جلب نکرده است. امکان سنجی سیاسی و اولویت هدفگذاری اقشار از نظر پزشکی محروم در هند بستگی زیادی به تغییر این وضعیت دارد.

اقتصاد سیاسی هدفگذاری، نه فقط باید به مسائل اقتصادی انتخاب، اطلاعات، و مشوقها بپردازد، بلکه همچنین باید به حمایت سیاسی و امکان سنجی، تعیین سیاست دولتی‌ای که باید هدف ما باشند، به ویژه در زمینه محرومیت گروههای خاص نیز بپردازد. در حالی که گنجایش این مقاله به من اجازه نمی‌دهد که این مسئله را عمیقاً بررسی کنم، با این حال، روشن است که در اینجا ارتباطی با استفاده سیاسی گروههای فشار و عمومی‌تر، یا گروههای فعال سیاسی دارد. اهمیت کارگزار، که قبلاً در زمینه کنشهای اقتصادی مورد بحث قرار گرفت، به زمینه‌های سیاسی و اجتماعی نیز گسترش می‌یابد.

نتیجه گیری

نخست، در ابتدای تصمیم هدفگذاری باید هزینه‌های مختلف هدفگذاری را روشن کرد، ازجمله هزینه‌های اطلاعات، انحراف مشوق، عدم مطلوبیت و تحقیر کردن، زیانهای اداری و هجومی، و مشکلات پایداری سیاسی. این ملاحظات گوناگون، که ممکن است یکدیگر را تقویت کنند، دامنه هدفگذاری معنی‌دار را محدود می‌سازند.

ثانیاً، بعضی از انواع انتخاب بخش جدایی‌ناپذیر ضرورت و انسجام سیاست اقتصادی هستند، از جمله از بین بردن فقر. مسئله این است که آن نیازهای تبعیض را تا چه حد و به چه هزینه‌ای ادامه دهیم. در اینجا ما هیچ گونه فرمول کلی‌ای ارائه نمی‌دهیم، و بحث ما بستگی زیادی به شرایط دارد. من تردیدی ندارم که بعضی از کارشناسان علم اقتصاد نوین، گفتن این نکته را مفید نمی‌دانند که هدفگذاری باید دقیقاً تا نقطه‌ای ادامه یابد که در آن منافع نهایی آن برابر باشد با هزینه نهایی. هرکس که این فرمول شگرف را روشنگر بداند حقیقتاً شایسته داشتن نام روشنگر است.

ثالثاً، اگر فقر را نه به عنوان درآمد کم، بلکه همچنین به عنوان معلول از نظر توانایی تلقی کنیم، تلاش برای از بین بردن فقر هم با نیروی بیشتری انجام خواهد گرفت و هم، از بعضی جهات،

انحرافات هدفگذاری در آن کاهش خواهد یافت. من نباید در اینجا بر این رابطه کمتر تأکید کنم، چون عوامل بسیار دیگری وجود دارند که باید برای حصول به یک داوری سیاستی کلی در نظر گرفته شوند، اما نکات خاصی که قبلاً در این مقاله مورد بحث قرار گرفته‌اند، از ویژگیهای کاملاً مناسب سیاستهای هدفگذاری خواهند بود.

سرانجام، یکی از موضوعهای کلی این مقاله ضرورت پی‌بردن به این نکته است که مردم به طرق مختلفی تحت تأثیر منافع هدفگذاری هستند، هم به عنوان بیمارانی که برای آنها باید کاری صورت گیرد، و هم به عنوان کارگزارانی که کنشها و تصمیمات آنها برای عملیات - و انحراف - ترتیبات هدفگذاری اهمیت مرکزی دارد. این نگرش متمایل به کارگزار نه فقط در مورد مسائل اقتصادی صرف در هدفگذاری، بلکه همچنین برای مسائل اجتماعی و سیاسی صادق است. مشکلات اساسی‌ای که در هدفگذاری مطرح می‌شوند، عبارتند از توافقهای اقتصادی برای و علیه پیشنهادهای خاص و همچنین مسائل خاص قابل استفاده از نظر اجتماعی و امکان سنجی سیاسی. اهمیت نگرش کارگزار جنبه‌های ابتدایی اقتصاد سیاسی هدفگذاری است.

یادداشتها

۱. اهمیت شناخت کنشها و واکنشهای دریافت‌کنندگان و سایر کارگزاران در طراحی سیاستهای از بین بردن فقر در شماری از مطالعات تجربی روشن شده‌اند.

۲. یک بررسی بعضی از مسائل، بر مبنای تجربیات کشورهای غربی در زمینه هدفگذاری منافع خانوادگی در مقاله آتکینسون ارائه شده است. جنبه‌های گوناگون این مسائل، که عمدتاً به اقتصادهای در حال توسعه مربوط هستند، در احمد و دیگران (۱۹۹۱) مورد بحث قرار گرفته‌اند.

۳. بعضی از مسائل بنیادی راکورنی و استوارت مطرح کرده‌اند، که بر نیاز به اجتناب از "اشتباهات - F" (F برای شکست تحت پوشش قرار دادن موارد اصیل است) در تلاش برای جلوگیری از "اشتباهات E" (E برای تحت پوشش قرار دادن موارد سطحی افراطی) تأکید می‌کند.

۴. به ویژه، نگاه کنید به: ویلسون (۱۹۸۷)؛ جنکس و پترسون (۱۹۹۱)؛ اسکوک پول (۱۹۹۱). من نخست ضرورت این بحث را در سال ۱۹۷۱ در مصاحبه با ترنس گورمان در مدرسه اقتصاد لندن، مطرح کرده‌ام، اگرچه من اطمینان ندارم که او اصلاً درباره این مطلب چیزی نوشته باشد.

۵. بدی تغذیه، البته، جنبه‌های بسیار پیچیده‌ای دارد. نگاه کنید به: مقاله‌های عثمانی (۱۹۹۲). در این کتاب بعضی از جنبه‌های محرومیت تغذیه‌ای بهتر از سایر جنبه‌ها مطرح شده است.

۶. *توانایی* حصول به سطح ابتدایی کارکردهای اساسی به سادگی قابل اندازه‌گیری نیست، اما ارضای واقعی یا نبود آن درباره این نکته با ما مطالب بسیاری می‌گوید که آیا مردم موردنظر این فرصتهای ابتدایی را دارند یا نه؛ در واقع، حصول واقعی یکی از روشهای ممکن برآورد خود توانایی است. این ارتباط در سن (۱۹۹۲) از دیدگاههای گوناگون بررسی شده است.

۷. نگاه کنید به: مک‌کود و فریمان (۱۹۹۰). زنان هارلم بهتر از همتایان بنگلادشی خود هستند، فقط به دلیل مرگ و میر زیر پنج سال بسیار بالا در میان زنان بنگلادش، و در واقع در سنین بعدی شکاف امید به زندگی کمتر می‌شود. نگاه کنید به: سن (۱۹۹۲).

۸. آنهایی که بیش از حد مسن یا علیل هستند، نمی‌توانند به این روش کار کنند، اما این قبیل مردم به سادگی می‌توانند از نظر نقص عضوی مشخص شوند و از طریق سایر طرحهای تکمیلی مورد حمایت قرار گیرند. امکان و تجربه واقعی این قبیل برنامه‌های مکمل در درز و سن (۱۹۸۹) بررسی شده‌اند.

منابع

Ahmad, Ehtisham, Jean Dreze, John Hills, and Amartya Sen. 1991. *Social Security in Developing Countries.* Oxford, Eng.: Clarendon Press.

Akerlof, George A. 1984. *An Economic Theorist's Book of Tales.* Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.

Anand, Sudhir, and Martin Ravalion. 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services." *Journal of Economic Perspectives 7:* 133-50.

Besley, Timothy, and Stephen Coate. 1992. "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs." *American Economic Review* 82: 249-61.

Borton. James W., and Jeremy Shoham. 1989. "Experiences of Non - Governmental Organizations in Targeting of Emergency Food Aid." Report on a workshop held at the London School of Hygiene and Tropical Medicine.

Dreze, Jean, and Amartya Sen, eds. 1989. *Hunger and Public Action.* Oxford, Eng.: Clarendon Press.

Griffin, Keith, and John Knight, eds. 1990. *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s.* London: MacMillan.

Hossain, Ifthekar. 1990. *Poverty as Capability Failure,* Helsinki: Swedish School of Economics.

Jencks, Christopher, and Paul E. Peterson, eds. 1991. *The Urban Underclass.* Washington, D.C.: Brookings Institution.

McCord, Colin, and Harold Freeman. 1990. "Excess Mortality in Harlem." *New England Journal of Medicine* 322 (3): 173-77.

Nash, Tony. 1986. "Report on Activities of the Child Feeding Center in Korem." Save the Children Fund, London.

Osmani, S. R., ed. 1992. *Nutrition and Poverty.* Oxford, Eng.: Clarendon Press. Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Sen, Amartya. 1973. *On Economic Inequality.* Oxford, Eng.: Oxford University Press.

_____. 1984. *Resources, Values, and Development.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

_____. 1985. *Commodities and Capabilities.* Amsterdam: North-Holland.

_____. 1992. *Inequality Reexamined.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

_____. 1993. "The Economics of Life and Death." *Scientific American* 268 (May): 40-47.

Skocpol, Theda. 1991. *Protecting Soldiers and Mothers: The Politics of Social Provision in the United States, 1870-1920.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Wilson, William J. 1987. *The Truly Disadvantaged.* Chicago, Ill.: University of Chicago Press.