

Хроника научной жизни

БАЗОВЫЙ ДОХОД: ПРОЛОГ К СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ XXI ВЕКА?

Евгений ГОНТМАХЕР

Евгений Шлемович Гонтмахер —
доктор экономических наук, профессор,
НИУ «Высшая школа экономики»
(РФ, 101000, Москва, Кривоколенный пер., 3);
заместитель директора, Национальный
исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений
(ИМЭМО РАН) им. Е. М. Примакова
(РФ, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23);
член правления, Институт современного развития
(РФ, 117246, Москва, Научный проезд, 12).
E-mail: egontmakher@hse.ru

14 ноября 2018 года в Москве состоялась международная научно-практическая конференция «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века?», организованная экспертной группой «Европейский диалог», Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и представительством в России Фонда Фридриха Эберта (Германия).

Пленарная сессия была посвящена постановке проблемы базового (безусловного, гарантированного) дохода. С вступительным докладом «Базовый доход: политэкономический аспект» выступил член координационного совета экспертной группы «Европейский диалог» профессор НИУ ВШЭ **Евгений Гонтмахер**.

С его точки зрения, феномен базового дохода не является исключительно экономическим, социальным и даже политическим. Это что-то новое, что действительно может изменить всю социальную политику в широком смысле слова.

Далее докладчик остановился на мифах, сопровождающих обсуждение института базового дохода. Первый из них — то, что базовый доход есть воплощение уравниловки, патернализма, что противоречит либеральному подходу к тому, как должна быть выстроена социальная жизнь. Однако докладчик обратил внимание на то, что в защиту базового дохода выступали многие либеральные ученые, например Милтон Фридман. Базовый доход не просто либеральная, а либертарианская идея, ведь предполагает, что этот институт заменит многочисленные льготы и целевые

выплаты, а упрощение системы социальной помощи во многом означает уход человека от государственной зависимости. Кроме того, появляется экономия на содержании бюрократического аппарата, который прежде занимался всеми этими вопросами.

Следующий миф — популизм. Конечно, лозунг в поддержку базового дохода может использоваться и популистами. В докладе, однако, был приведен любопытный малоизвестный факт: президент США Ричард Никсон дважды вносил в конгресс предложение о введении похожей выплаты. Но демократы не хотели, чтобы республиканцы присвоили себе эти лавры, и зарубили предложения Никсона. Дело не в популизме, а в исполнении; любые идеи, прежде всего социальные, можно представить как популистские. Но если идея реализуется достаточно профессионально, она не становится популистской, а приносит конкретные общественные и социальные блага.

Третий миф — «на базовый доход не хватит денег». Но вопрос заключается в том, как именно считать и вместо чего появляется базовый доход. Если это дополнение ко всему тому, что предоставляет государство, то, наверное, правомерным будет вопрос, где взять на это деньги. Но если речь идет об упрощении системы социальной политики, во многих случаях эта мера финансово очень эффективна. Кроме того, очень хорошо, когда люди понимают, на получение чего именно они имеют право.

Безусловно, существуют большие риски, связанные с внедрением базового дохода. Например, размер выплаты имеет значение. Здесь, видимо, должен быть баланс между тем, чтобы действительно обеспечить удовлетворение минимальных потребностей людей, решить проблему крайней бедности и нищеты, и тем, чтобы базовый доход не стал заменой всех источников существования. При определенном размере базового дохода можно действительно подогреть патерналистские настроения.

Слишком быстрый переход на одинаковые выплаты тоже может быть связан с риском. Многие думают — и это еще один миф, — что базовый доход предполагает, что всем членам общества выплачивается на равных основаниях одна и та же сумма. Но, скорее всего, элементы базового дохода должны применяться в отношении каких-то групп, а не всего населения.

Еще один риск — сохранение слишком большого числа предыдущих мер социальной поддержки населения. Безусловно, базовый доход должен заменить их. Тогда ситуация становится понятнее, проще, и, наверное, в этом смысле она финансово и экономически более реализуема.

Какие проблемы общества может решить введение базового дохода?

Прежде всего, это проблема труда. На всем протяжении индустриальной эпохи, которая заканчивается на наших глазах, труд для большинства людей был источником средств для выживания. Поэтому труд зачастую фактически носит принудительный характер. Базовый доход, если он правильно внедрен, позволяет семье получить уровень дохода, конечно, не достигающий уровня среднего класса, но вполне достаточный, чтобы не беспокоиться о физическом выживании. Роль человека, его положение в обществе могут принципиально измениться, поскольку у него появляется больше возможностей выбрать занятие в соответствии со своими склонностями, с тем, как он хочет самореализовываться. Изменение характера труда — от средства выживания к инструменту самореализации личности — резко повышает качество жизни.

Более частная проблема — занятость. Сегодня происходит изменение характера труда в более практическом смысле: занятость начинает быть распределенной, дистанционной, люди перестают работать в больших трудовых коллективах. Вдобавок меняются технологии, и люди должны в течение жизни два-три раза сменить профиль специализации, чтобы быть конкурентными на рынке труда. Базовый доход может стать демпфером во время переходов между циклами занятости, когда у человека появляются провалы в текущих доходах, из-за того что нужно, к примеру, переучиваться.

В заключение Евгений Гонтмахер обратил внимание на то, что эффективное внедрение базового дохода возможно лишь при высокой степени общественного согласия как часть функционирующего общественного договора.

С докладом «Оценка реализуемости базового дохода: Россия в сопоставлении с другими странами» выступил ведущий экономист и руководитель группы «Глобальная практика по социальной защите и рынкам труда» Всемирного банка **Руслан Емцов**.

Он рассказал о предварительных результатах исследования, которое проводится во Всемирном банке.

Почему базовый доход стал такой притягательной идеей? Есть три основные причины, объясняющие, почему базовый доход привлекает такое большое внимание. Первая — изменения на рынке труда. Недавнее исследование рынка труда в США показало, что 47% всех профессий, существующих в стране, подвержено риску автоматизации и потенциальной замены людей роботами. Это очень серьезные перемены. Кроме того, размывается стандартная модель занятости, обеспечивавшая доступ к целому набору методов социальной защиты, касающихся как дохода, так и других форм социального обеспечения. Появляется всё больше гибких форм занятости, возникают современные платформы, та-

кие как Uber, новые формы вовлечения в рынок труда, не связанные ни с какими известными типами социальной защиты и социального страхования. В связи с этим встает вопрос, как обеспечить работникам минимальный стандарт защиты от рисков, которые неизбежны и нарастают, в том числе от рисков, спровоцированных климатическими изменениями и глобализацией экономики.

Вторая причина связана с тем, что в последнее время активно обсуждается тема социальной справедливости. Повышается запрос на справедливое распределение сверхдоходов, которые возникают, во-первых, из-за ограниченности природных ресурсов и, во-вторых, в связи с фантастическим развитием интеллектуальных ресурсов и их оценкой. Существует запрос на то, чтобы все члены общества были вовлечены в процесс их экономической валоризации.

Наконец, эволюция систем социальной защиты пришла к всё большему усложнению, появляются всё более многочисленные программы со сложными условиями участия. Эта сложность уже становится препятствием для социальной включенности — равного доступа всех членов общества к социальной защите. Идея базового дохода во многом представляет собой ответ на те вызовы, которые связаны с фрагментацией существующих систем социальной защиты и их усложнением, ставшими препятствием для их собственного развития.

В исследовании Всемирного банка предпринята попытка структурировать задачу оценки реализуемости идеи базового дохода в конкретных условиях развивающихся стран.

Многие аналитики и сторонники базового дохода пишут о позитивном его воздействии на занятость, на решение проблем бедности, социальной включенности. И хотя существующие плотные исследования и экспериментальные проекты не демонстрируют никаких связанных с этим рисков, высказываются и сомнения в эффективности такого решения. Тем не менее следует отметить, что во всех этих случаях речь идет о формах базового дохода, не обеспечивающих тот уровень защиты, о котором пишут сторонники этой идеи.

Если говорить о последствиях политического характера, то одно из них — стимулы к сотрудничеству. Базовый доход обеспечивает такую защиту на индивидуальном уровне, которая ослабляет стимулы к активному сотрудничеству наемных работников, необходимому, чтобы противостоять работодателям, требовать нормальных условий занятости и заработной платы. Это важный фактор, о котором не следует забывать в условиях, когда размывается стандартный трудовой контракт со всеми вытекающими последствиями для социального страхования и систем социальной защиты. Активное введение такой формы и явное ее

использование может ускорить этот процесс и привести не только к снижению стандартов занятости, но и к снижению минимального уровня оплаты труда.

Многие авторы пишут о том, что они опасаются, что такое обеспечение минимального прожиточного дохода может привести к последствиям, имеющим характер спирали: увеличивающийся уровень социальной защиты, предоставления минимальных гарантий приведет к тому, что цены на основные товары, без которых невозможно нормальное существование современных обществ, будут расти довольно быстро, и возникнет гонка между социальными гарантиями и тем уровнем прожиточного минимума, который члены общества могут для себя обеспечивать, чтобы нормально участвовать в социальных процессах.

Понятно, что базовый доход решает ключевую проблему социального контракта, или общественного договора, и именно поэтому о нем так активно пишут. Этот новый общественный договор основан на том, что социальная политика из маргинальной области социального целеполагания и решения социальных проблем становится центральной. Средний класс, бывший пока во многом источником средств для социальной политики, — тем, кто оплачивает все системы общества всеобщего благосостояния, — становится непосредственным участником и бенефициаром этого нового общественного договора. Должен сложиться определенный общественный консенсус по поводу того, кто участвует в базовом доходе, как базовый доход должен соотноситься с системами социального страхования (особенно пенсионного обеспечения) и как возросшие риски климатических изменений, стихийных бедствий, а также экономических потрясений будут соотноситься с тем запросом на общественные ресурсы, которые предъявит базовый доход в случае его реализации. Останутся ли деньги на новые формы соцзащиты, необходимые для ответа на эти современные риски?

С точки зрения Всемирного банка ответ на то, насколько новая идея социальной политики является полезной, определяется тем, насколько она позволяет решить проблемы бедности и социальной исключенности. Этот ответ во многом зависит от конкретной ситуации.

Во многих развивающихся странах проблема развития и социальной защиты связана не столько с недостатком политической воли, сколько с недостатком ресурсов, запросами на государственные ресурсы для образования, развития человеческого капитала, поскольку обеспечение разумного базового дохода может оттянуть на себя ресурсы, которые хотелось бы использовать для других целей человеческого развития.

Возможно, страны, которые возьмут на себя смелость реализовать идею базового дохода на практике, покажут, действительно ли потенциал социальной инновации, объявленный сторонниками этой идеи, можно осуществить в жизни.

В тех десяти странах (среди них, в частности, Мозамбик, Чили, Южная Африка, Индия, Россия и Казахстан), для которых проведено моделирование объединения существующих выплат в единое базовое пособие и доведение его до разумной суммы, обеспечивающей действительно улучшение уровня жизни малоимущих и малообеспеченных, для этого понадобились бы весьма существенные ресурсы — от 3 до 50% валового внутреннего продукта.

При наложении нового дизайна на существующие системы видно, что есть не только те, кто выиграет от этого. Немало и тех, кто проиграет. Это те, кто платит налоги, прямые или косвенные. К тому же среди малоимущих есть достаточно большая группа людей, которые потеряли бы от введения такого единого пособия. Поэтому базовый доход — скорее не замещающая, а дополняющая форма социальной поддержки.

Потенциал введения базового дохода в настоящее время видится в тех странах, где существуют достаточно регрессивные системы социальной помощи, велика рента от эксплуатации природных ресурсов или активно внедряются инновации. В таких странах базовый доход является действительно многообещающей идеей изменения социальной политики. В других странах пока не видно практически осуществимой формы реализации этого дохода, которая не вызвала бы существенных негативных социальных последствий и не привела бы общественные ресурсы и общественные финансы к кризисному балансу.

Что касается России, ее население вынуждено иметь дело с крайне усложненной системой социальной поддержки. Существуют сотни разных форм социальной помощи, которые делают в принципе одно и то же — платят малые суммы (составляющие сотни, а порой даже десятки рублей), используя при этом весьма сложные механизмы оценки нуждаемости и потребностей разных групп. Значительная часть малоимущих (по оценкам Росстата — 15%, по оценкам Всемирного банка — гораздо больше) исключена из системы социальной поддержки. Простая идея базового дохода, состоящая в том, что каждый человек как член общества имеет право на получение определенной значимой суммы, размер которой он знает заранее, может помочь с включением в систему этих исключенных групп.

Попытки повысить адресность, перенаправить ресурсы в пользу бедных слоев населения в России пока не увенчались успехом. Возможно, идея базового дохода позволит выйти из этого тупика.

В то же время, как показывают достаточно детальные обследования, население России в принципе позитивно относится к тому, что наша система распределяет социальную помощь по заслугам, а не по нуждаемости. И это большая проблема, которую сторонники базового дохода должны обдумать, чтобы понять, действительно ли здесь есть потенциал изменения общественного контракта.

Если все-таки сосредоточиться на усилении адресности, постепенном улучшении имеющихся мер поддержки нуждаемости и перераспределении ресурсов в этой области, всё это окажется гораздо менее затратным и приведет к намного более сильным изменениям в общественном благосостоянии, чем, казалось бы, такое простое и ясное изменение общественного договора на основе базового дохода.

Выступивший в качестве диспутанта старший научный сотрудник Лаборатории экономико-социологических исследований НИУ ВШЭ **Григорий Юдин** отметил, что идея базового дохода имеет хорошую электоральную перспективу, несмотря на поражение на швейцарском референдуме. В ближайшее время эта тема будет возникать на такого рода голосованиях, и рано или поздно успех будет достигнут. Вопрос, видимо, только в поиске технического решения.

Однако проблемы неравенства не сводятся к неравному распределению доходов и богатства. Это вопрос значительного дисбаланса политической системы, которая сегодня в подавляющем большинстве стран мира явно работает на сравнительно небольшие группы и лишает другие группы возможности влиять на принимаемые решения, лоббировать свои интересы, участвовать в работе политической системы и получать от нее реальную выгоду. Это большая проблема, которая выливается в снижение уровня политического участия, в общее недоверие к политическим системам.

Поэтому важный аспект обсуждаемого вопроса состоит в том, что политические принципы введения базового дохода остаются по большому счету не прояснены. На каких основаниях люди будут получать такой доход, что это вообще такое по своему смыслу? Это помощь бедным? Или благотворительность, как это видел Людовик Вивес, еще в XVI веке первым высказавший идею базового дохода? Или это то, на что каждый имеет право как гражданин, как думал Томас Пейн? Или это какая-то возможность для раскрытия индивидуальных возможностей? Или мера смягчения рынка труда для прекариата, как говорит Гай Стэндинг? Ключевой вопрос в том, позволит ли базовый доход вернуть людей в общественную, публичную, политическую жизнь, из которой они сейчас склонны уходить, ощущая, что системе нет до них дела и по-

этому им нужно как-то выживать в одиночку. На эти вопросы пока нет ответа.

Главная задача сегодня состоит в том, чтобы сформулировать саму концепцию базового дохода так, чтобы увеличить в итоге социальную интеграцию, остановить рост неравенства и подготовить нас к выработке устойчивой реакции на технологические изменения труда — подготовить к вступлению в «будущее труда». Нам нужно вступить в это будущее так, чтобы остаться более-менее единым обществом, где судьба непривилегированных слоев является общей заботой, в которой мы не просто хотим откупиться от них или дать им какую-нибудь подачку, чтобы они от нас отстали, но считаем важным интегрировать людей в систему и действовать вместе. От того, как мы сегодня сформулируем политическую задачу базового дохода, по-видимому, зависит, во что эта концепция превратится в дальнейшем и какие откроет возможности.

Вторым дискуссионным выступил проректор Академии труда и социальных отношений **Александр Сафонов**. Он сосредоточил внимание на теме рынка труда.

Автоматизация заменяет работника. Пока что темпы экономического роста, демонстрируемые отдельными странами и мировой экономикой в целом, не позволяют создать компенсаторный механизм, аналогичный тому, который действовал в условиях революции потребления в послевоенный период и в 1950-е годы. Необходимо ответить на проблемы, связанные с трансформацией профессий. В результате быстрой смены потребностей и необходимых компетенций возникает гонка за образованием. Мы постоянно слышим от работодателей, что не хватает профессиональных кадров. Проблемой является дефицит кадров не в физическом смысле, а именно в образовательном. И здесь возникает следующий вопрос: способен ли человек по своим когнитивным возможностям с такой скоростью осваивать новые знания, чтобы фактически перепрыгивать из отрасли в отрасль, то есть выходить за пределы своих первоначальных компетенций? Нам еще только предстоит найти ответ на этот вопрос.

В результате развития новых форм занятости, в том числе и в рамках так называемой платформенной занятости, люди начинают регулярно входить в занятость и выходить из нее, в их трудовом стаже появляются большие лакуны. Это приводит к тому, что в обязательной системе социального страхования невозможно добиться баланса пенсионного обеспечения в массовом масштабе. Иными словами, происходит своеобразная концентрация этих стандартных систем социального обеспечения только на узкой группе работников. Поэтому если мы понимаем, что в государственной системе пенсионного обеспечения мы не в со-

стоянии в силу низкой заработной платы набрать необходимый стаж, сформировать условия для получения нормальной пенсии, нужно думать о том, что делать и в этом направлении. Поэтому естественно, что базовый доход распространяется не только на работающих, но и на неработающих граждан.

Александр Сафонов обратил внимание также на то, что базовый доход — это весьма сильный ответ на запрос сокращения административных расходов, связанных с применением всех тех методик определения целевых групп для социальной поддержки, которые сегодня используются. Иными словами, от базового дохода ожидается экономия государственных средств.

В силу перечисленных причин базовый доход стоит рассматривать как действительно важный этап развития глобальной социальной политики, который позволяет дать ответ и на вопросы, связанные с рынком труда, и на проблему бедности, и на демографические проблемы, и, что не менее важно, на потребность в сохранении психического здоровья человека. Нельзя допускать ситуации, которая была в начале 1990-х годов, когда большинство российских граждан оказались в состоянии безысходности, когда люди не имели возможности найти работу, когда сломалась модель семьи, в которой мужчина, будучи успешным рабочим или инженером, выступает в роли кормильца.

Первая панель конференции была посвящена опыту практического внедрения базового дохода.

Вначале с докладом выступил *Миска Симанайнен*, работающий в исследовательском центре Агентства социального страхования Финляндии и занимающийся исследованием базового дохода. Он описал идею и ход финского эксперимента с базовым доходом, который начался в конце 2017 года и заканчивается в начале 2019-го.

Этот эксперимент — политический проект, инициированный правительством и регулируемый законом, принятым парламентом Финляндии в конце 2016 года. Решение о проведении эксперимента стало результатом политического процесса.

Концепция базового дохода обсуждалась в Финляндии еще с 1980-х годов. В стране существует широкий консенсус по вопросу о том, что социальная политика, социальное обеспечение, система налогов и выплат должны быть реформированы.

В течение нескольких лет политические партии Финляндии предлагали разработанные ими разнообразные схемы базового дохода. Эти схемы можно отнести к моделям частичного базового дохода, при которых он заменяет некоторые виды пособий, но не все. Обычно считается, что базовый доход заменяет некие основные или минимальные пособия для трудоспособного населения.

Здесь важно подчеркнуть, что в Финляндии уже имеются пособия, похожие на базовый доход, например выплаты на безусловной основе для каждого ребенка. Существует также система гарантированных пенсий — пособий для лиц, достигших определенного возраста, есть система выплат студентам, гранты и так далее. Реформирование финской системы в направлении базового дохода не обязательно означает радикальные изменения.

Схемы, представленные партиями, были проанализированы с помощью математических моделей, позволяющих оценить влияние, которое они окажут на социальную политику. Остался, однако, открытым вопрос о том, как изменится поведение людей.

Нынешнее правительство инициировало эксперимент, чтобы выяснить степень влияния, которое базовый доход может оказывать на индивидуальное поведение на рынке труда и на уровень занятости. Наиболее активные сторонники этой системы говорили, что базовый доход улучшит ситуацию с безработицей, создаст для безработных дополнительную мотивацию. Но это довольно проблематичный аргумент, поскольку модели показали, что базовый доход не обязательно усиливает мотивацию к труду.

В рамках действующей в Финляндии системы пособий по безработице существуют различные механизмы санкций. Например, если человек отказывается от работы, которая ему предлагается, он может временно потерять право получать пособие. Если исходить из того, что это имеет положительное влияние на занятость, то базовый доход может иметь и негативные последствия. Такие эффекты тоже следует учитывать.

Целевой группой эксперимента стали безработные от 25 до 58 лет. Среди них был проведен случайный отбор двух тысяч человек, причем их участие носило обязательный характер. Иными словами, в эксперименте участвует ограниченная группа, и экстраполяция результатов за ее пределы является проблематичной. Эксперимент проводится в течение двух лет, и такая продолжительность тоже может служить основанием для некоторых скептических оценок.

Индивид получает 560 евро в месяц без всяких условий, без каких-либо дополнительных требований согласиться на предлагаемую работу и т. п. Эта сумма соответствует минимальному пособию по безработице в стране. В эксперименте не подразумевались изменения в налоговой системе.

Результаты, касающиеся первого года эксперимента, будут опубликованы в первой половине 2019 года. В 2020-м появится окончательный отчет по всему эксперименту.

Со вторым докладом выступил профессор *Джулиано Боноли* из Университета Лозанны.

5 июня 2016 года в Швейцарии прошел референдум, на котором населению был задан вопрос о введении базового дохода. В голосовании приняло участие 46,9% населения. 76,9% проголосовавших отвергло это предложение. Жители Швейцарии знают, что такое базовый доход, благодаря референдуму, организованному швейцарским отделением Basic Income Earth Network (BIEN — сеть сторонников базового дохода, отделения которой существуют во многих странах, включая Россию).

Если бы референдум окончился победой сторонников базового дохода, статья о нем была бы внесена в швейцарскую конституцию. Предлагаемая формулировка была довольно расплывчатой: «Федеральное правительство обеспечивает внедрение безусловного базового дохода. Этот базовый доход должен гарантировать всему населению достойный уровень жизни и возможность участия в общественной жизни». Хотя цифр в вопросе не было, сторонники идеи предложили публике некоторые документы, где была указана конкретная сумма. Речь шла о ежемесячной выплате в швейцарских франках, предлагаемая сумма которой составляла (в пересчете) 2170 евро на взрослого человека и 543 евро — на ребенка. Это довольно много даже для Швейцарии. Многие швейцарцы критиковали организаторов, говоря: «Вы спятили! Ваша идея и без того безумна, так вы еще предлагаете такие большие суммы. Вы никак не сможете победить на референдуме».

Федеральное правительство оценило стоимость проекта: порядка 200 млрд швейцарских франков в год, примерно 33% ВВП. Часть этих расходов (55 млрд) покрывалась экономией на существующих социальных программах. При этом больше всего экономии мог бы дать зачет налогов на трудовые доходы; на самом же деле никто не знает, что произойдет с рынком труда в случае введения базового дохода. Кроме того, предлагалось получить 25 млрд швейцарских франков от повышения НДС с 8 до 16%.

После объявления референдума в течение нескольких месяцев по всей стране прошли весьма качественные дискуссии. Обсуждалась необходимость переосмыслить систему социального обеспечения в связи с изменением характера труда, цифровизацией, роботизацией, признавалась желательность упрощения сложной системы соцобеспечения, которую уже никто толком не может понять. Те, кто выступал за идею базового дохода, говорили о новой социальной революции, об изменении общества. В то же время были люди, выступавшие против этой идеи. Их аргументация строилась на том, что базовый доход — это отказ от стигматизации лени, он будет поощрять людей меньше работать, подорвет трудовую дисциплину и т. д.

Какие выводы можно сделать из швейцарского опыта? Существуют огромные проблемы с политической приемлемостью идеи базового дохода. Требуется объяснение того, почему эта идея была так решительно отвергнута в то время, когда она считалась столь популярной, более того — популистской, и многие использовали ее для победы на выборах. Например, в Италии ее выдвинула популистская партия «Пять звезд», у которой не было шансов выиграть выборы в одиночку.

Популисты порой занимаются тем, что «продают мечту». Но в этом случае всё было всерьез, потому что если бы избиратели отдали за «мечту» свои голоса, она превратилась бы в реальность, с которой всем придется иметь дело.

Трудовые ценности тоже оказались сильной защитой от идеи базового дохода, чем и воспользовались ее противники, утверждая, что базовый доход будет подрывать эти ценности.

Швейцарский опыт показывает, что попытка начать сразу «по-крупному», обеспечивая очень достойный или даже более чем достойный уровень жизни с помощью механизма базового дохода, оказалась политически нежизнеспособной.

В качестве дискуссионного выступил **Владимир Трубин** из Аналитического центра при Правительстве России. Он сообщил, что на сегодня нет ни одной страны в мире, где базовый доход был бы реализован в национальных масштабах. Было два эксперимента на национальном уровне: в Монголии в 2011–2012 годах и в Ираке, где они проводились, но были отменены по причине дороговизны и отсутствия бюджетных средств на их реализацию. В двух государствах эксперименты ведутся сейчас — это Финляндия и Канада. В Финляндии эксперимент проводится среди безработного населения, в канадской провинции Онтарио — среди малоимущего. В Швейцарии и в целом ряде других государств планируются локальные эксперименты. В частности, один из них предполагается начать в швейцарской деревне Рейнау. Планируется провести эксперименты в Кении, ряде регионов США и в других странах.

Иными словами, сегодня практический опыт внедрения базового дохода отсутствует. Имеется лишь ограниченная информация по результатам пилотных экспериментов. Поэтому сделать вывод о том, является ли базовый доход прологом к новому будущему, невозможно.

Что общего во всех этих кейсах: (1) безадресные выплаты, основанные на принципе универсальности; оценка нуждаемости отсутствует; (2) выплаты наличными; выплаты в натуральной форме, ваучеры и т. п. отсутствуют; (3) периодические — как правило, ежемесячные — выплаты; (4) индивидуальный характер выплат,

которые производятся физическим лицам, а не семьям или домохозяйствам.

Во всем остальном эти эксперименты различны, и эти различия очень серьезны. Прежде всего они касаются представлений о целях базового дохода. Существуют следующие варианты формулирования этих целей.

Первый вариант: базовый доход — это способ согласования задачи преодоления бедности и обеспечения полной занятости.

Второй вариант: базовый доход — способ обеспечения доступности социальной защиты, повышения ее экономичности, в том числе с точки зрения администрирования.

Третий вариант: базовый доход — способ увеличения свободы членов общества, предоставляющий возможность одним работать меньше и посвящать себя творческой деятельности, другим — заниматься предпринимательством, если они этого захотят.

Четвертый вариант: базовый доход — способ воздействия на социальное и физиологическое благополучие населения через достойное питание, свободное время и т. п.

Пятый вариант: базовый доход — способ адаптации людей и бизнеса к условиям цифровизации, четвертой промышленной революции, изменению условий, форм занятости и пр.

Какова цена вопроса? Всемирный банк опубликовал обзор, содержащий результаты математического моделирования. По этим оценкам, дополнительные затраты внедрения базового дохода значительно варьируются: от 13,8% ВВП в Финляндии, 10,1% во Франции, 8,9% в Великобритании до 3,3% в Италии.

Кто является участником этих пилотных проектов? Здесь различия тоже достаточно велики. Общим остается то, что все системы базового дохода рассчитаны только на население до пенсионного возраста. Пенсионерам базовый доход не предоставляется ни при одном экспериментальном режиме.

В Финляндии в эксперименте участвуют две тысячи человек — безработные в возрасте 25–58 лет. Размер базового дохода соответствует минимальному пособию по безработице, что составляет 25% среднедушевого валового располагаемого дохода семьи.

В Канаде определены две категории получателей: малообеспеченные одинокие люди и малообеспеченные семейные пары. Отношение суммы базового дохода к среднедушевым доходам семьи составляет для одиноких 38,7%, для семейных пар — 54,8%. В США в рамках планируемых экспериментов этот показатель предположительно составит от 12 до 25%.

Если исходить из этих величин применительно к России, то 25% валового среднедушевого дохода — это 7900 руб. При этом прожиточный минимум в стране составляет 10 088 руб., МРОТ

(в 2017 году) — 7500 руб., а максимальное пособие по безработице — 4900 руб. Если базовый доход принять равным 50% среднедушевого, то это составит 15 800 руб. В результате расходы на выплату базового дохода в России оказываются намного больше, чем нынешние расходы на похожие цели.

Вывод: никаких оснований для внедрения, даже для начала внедрения, базового дохода в России нет. Сегодня применительно к нашей стране имеет смысл говорить не о пилотных проектах введения базового дохода, а о проведении глубоких исследований и о разработке прогнозов тех процессов, которые ожидают Россию в случае, если когда-нибудь у нас действительно начнется новая промышленная революция.

Вторая панель конференции была посвящена теме «Базовый доход и проблема неравенства».

С докладом выступил заместитель главного редактора журнала «Экономическая политика» **Юрий Кузнецов**. Он сформулировал ряд тезисов.

Во-первых, базовый доход — это вид социальной страховочной сетки. Это социальная помощь, а не перераспределительный механизм. Конечно, он предполагает некоторое перераспределение, как и любое участие государства в чем-либо, но тем не менее по своей философии и по сути это именно помощь тем, кому трудно, а не попытка «прижать» богатых и за счет этого улучшить положение бедных.

Во-вторых, базовый доход в чистом виде, как выплата всем одинаковой денежной суммы, воздействует прежде всего на неравенство между сравнительно низкодоходными группами. Нынешняя система социальных пособий создает определенный паттерн распределения благ как в денежной, так и в неденежной форме. Если вводится базовый доход, этот паттерн сильно меняется: одни проигрывают, другие выигрывают. Более того, в самом базовом доходе заложены существенные механизмы изменения соотношения богатства и статуса разных социальных групп.

В-третьих, у современного социального государства есть две большие проблемы (или, строго говоря, группы проблем). Первая, глобальная, — это его финансовая нежизнеспособность в долгосрочном плане. Не секрет, что этот факт давно обсуждается на самом высоком уровне. Политики об этом публично не говорят, а на уровне руководителей центральных банков и министров финансов это вполне открыто признается. Эту нежизнеспособность часто объясняют демографической проблемой, то есть старением населения. Но это не совсем верно. Дело не в старении населения, а в том, как система воспринимает и реагирует на это старение, иными словами, в политическом дизайне современного социаль-

ного государства. Этот дизайн сейчас постепенно входит в серьезный экзистенциальный кризис.

В-четвертых, вторая проблема (группа проблем) — разного рода локальные неэффективности. Известный специалист по социальному государству и бюджетным системам Вито Танци предлагает эту сложность (complexity) сделать одним из базовых критериев оценки систем социального обеспечения. Кроме того, к таким локальным неэффективностям относятся создаваемые бюрократией ловушки бедности, застойной безработицы и т. д., а также неэффективность администрирования по издержкам, коррупция, теневые схемы, низкое качество услуг и пр.

В-пятых, общим элементом всех упомянутых локальных неэффективностей является то, что мейнстримная экономическая теория называет асимметрией информации. Социальное государство заявляет, что хочет поддерживать людей, оказавшихся в сложных жизненных условиях. Но возникает вопрос: как оценить, попал человек в эти сложные жизненные условия или нет? Надо его поддерживать или не надо? Все эти ловушки, сложности и неэффективности связаны с тем, что решение проблемы неэффективности информации само по себе требует издержек. Эта информация не является общедоступной, это то, что Фридрих Хайек называл локальным знанием. Базовый доход, как считают его сторонники, позволяет решить, в частности, задачу снижения этих локальных неэффективностей и уменьшения сложности системы социальной поддержки.

В-шестых, еще один часто приводимый аргумент в пользу базового дохода — расширение свободы выбора у получателя пособий. Можно сказать, что это своего рода монетизация льгот. Вместо того чтобы давать много мелких пособий на отдельные цели, да еще частично в натуральной форме, просто выдаются деньги, и у людей появляется свобода выбора: они могут распорядиться ими лучше, чем какие-то незнакомые люди, которые что-то за них планируют, находясь в министерстве социальной защиты.

В-седьмых, с базовым доходом связаны различные издержки. Прежде всего обычно упоминаются его дестимулирующий эффект для некоторых групп и политическая невозможность замены всех пособий базовым доходом. Еще один важный вид издержек — необходимость повышения налогов для балансирования бюджета. Если базовый доход внедряется полностью, то повышение налогов для балансирования бюджета практически неизбежно.

Можно предположить, что на тех, кто сейчас получает социальные пособия, в среднем после введения базового дохода придется тратить примерно столько же, сколько и прежде. А для людей, попадающих в более высокодоходные группы, базовый доход — это

фактически налоговая льгота. Чтобы сбалансировать бюджет, нужно будет где-то взять деньги для выплат этим высокооплачиваемым категориям получателей базового дохода. Из этого следует важный вывод: базовый доход как цельная мера требует серьезного изменения бюджетной системы в целом, включая налоговую подсистему, поскольку какие-то налоги нужно будет существенно повысить.

Наконец, в-восьмых, возникает естественный вопрос: если базовый доход нужен для того, чтобы помогать бедным или тем, кто находится в трудной жизненной ситуации, зачем перекачивать деньги через бюджет для более богатых? Зачем тратить средства на сбор налогов и раздачу денег? Ответ заключается в том, что базовый доход — если его понимать как систему социальных пособий, отвлекаясь от визионерских концепций, — это инструмент избавления от информационной асимметрии, и издержки на перекачку денег через бюджет — плата за достижение этого результата.

В качестве дискуссионта выступила заведующий Центром стратегических исследований Института социальной политики НИУ ВШЭ *Светлана Мареева*.

Растущее и сохраняющееся неравенство как с экономической, так и с социологической точек зрения — достаточно серьезный вызов для социальной политики во всем мире, и Россия здесь не является исключением. В России это, скорее, еще и повод для пересмотра общественного договора, потому что мы сейчас находимся в той точке, когда это действительно необходимо.

Базовый доход может частично способствовать решению проблемы неравенства в массовых слоях. Это прежде всего будет относиться к нижней части доходного распределения, к бедным и низкодоходным слоям населения: базовый доход может привести к их подтягиванию к середине (хотя это будет зависеть от конкретной конфигурации при реализации этой идеи). Тем не менее нужно отметить, что ряд исследований, в том числе данные Всемирного банка, а также работы, проведенные в Институте социальной политики, показывает, что этот процесс в любом случае уже идет за счет опережающего роста доходов нижних слоев населения. Это важный факт, но он, скорее, свидетельствует о снижении бедности, которое может частично способствовать снижению социальной напряженности. Проблему отрыва верхних доходных групп от остального населения это не решает.

Вызов для социальной политики состоит не только в высоких показателях неравенства самого по себе. Экономисты продолжают искать границы «эффективного неравенства» — ответ на вопрос, до какого уровня неравенство стимулирует развитие, а с какого — начинает ему мешать. Консенсуса здесь нет. Более того, граница эффективности может быть разной в зависимости

от ситуации в отдельной стране. Поэтому вопрос о том, насколько нужно снижать неравенство в целом, остается открытым. При этом по-прежнему очень важны основания неравенства и то, как его воспринимает население — как легитимное или нелегитимное, как меритократическое или нет, как «заслуженное» или «незаслуженное». Это определяет возможность неравенства выступать стимулом для продуктивности или, наоборот, препятствием для экономического развития. Особенно это важно, если мы говорим о новой модели роста, которая должна быть основана на человеческом капитале.

К сожалению, данные исследований свидетельствуют, что ситуация в России в этом отношении является весьма проблемной. Система воспринимается населением как нелегитимная, основания неравенства — как несправедливые, и в целом проявления социального неравенства воспринимаются очень остро, причем в наибольшей степени сказанное относится к неравенству доходов.

Но может ли базовый доход стать таким элементом государственной политики, который позволит ответить на этот запрос населения? Здесь оценки неоднозначны. С одной стороны, довольно высок уровень базового согласия по поводу того, что государство должно выплачивать всем ежемесячно определенную сумму в качестве ренты от природных ресурсов. С этим утверждением согласны 80% россиян. Но, с другой стороны, это, скорее всего, следствие той модели, в соответствии с которой государство в целом должно реализовывать большинство функций, связанных с социальной и экономической политикой.

В то же время у россиян пока сохраняется достаточно высокая толерантность к неравенству доходов, которое основано на легитимных — в их представлении — основаниях, таких как знания, квалификация, образование, опыт работы, то есть на более высоком человеческом капитале и эффективности работы в условиях равенства возможностей. Поэтому велика и готовность к дифференциации доходов. Хотя такая готовность в последние годы сокращается, в целом она остается важным ресурсом развития.

Еще один аспект, который следует учитывать, состоит в том, что для реализации базового дохода необходимы общественная солидарность и высокая степень общественного согласия. Насколько они сформированы в современном российском обществе — дискуссионный вопрос. Например, причины бедности и богатства воспринимаются населением по-разному; в первом случае вина в большей степени возлагается на государство, а во втором случае причиной считается везение. Кроме того, в представлениях россиян не всем бедным надо помогать, стоит учитывать разные причины бедности и только в зависимости от них разрабатывать

те или иные механизмы социальной политики. И это тоже в определенной степени ставит под вопрос идею безусловного базового дохода.

Сокращение неравенства должно быть включено в повестку дня новой социальной политики и стать одним из элементов нового общественного договора государства с населением. Но в восприятии самого населения задача состоит скорее в переводе неравенства на меритократические основания, а не в выравнивании ситуации среди бедных и низкодоходных россиян, на что в первую очередь нацелен базовый доход.

В то же время базовый доход может решать иные важные вопросы. В их числе ответ на вызовы, связанные с рынком труда и индивидуализацией жизненных путей и жизненных ситуаций, когда стандартные схемы социальной поддержки работают уже не так эффективно.

Третья панель конференции была посвящена взаимосвязи базового дохода и развития пенсионных систем.

С докладом выступил исполнительный директор негосударственного пенсионного фонда «САФМАР» **Евгений Якушев**.

Сегодня в России существуют страховые и социальные пенсии. Страховые пенсии на 40% финансируются за счет федерального бюджета, который выплачивает их 15–18 млн человек. По большому счету это означает, что пенсионная система в стране перестала быть страховой и работает за счет перераспределения других источников налоговых поступлений. Кроме того, у некоторых людей имеются накопительные программы.

Можно представить себе модель, при которой пенсионная система выглядит как разновидность базового дохода: пенсионное пособие, которое финансируется за счет бюджета, то есть путем перераспределения общих налогов. Тем самым будет решена проблема изменения характера занятости на рынке труда, приводящего к снижению базы страховых взносов. Кроме всего прочего, это позволит снизить затраты на администрирование учета пенсионных прав и назначение пенсий. Остается спорным вопрос, каким должен быть размер этого пенсионного пособия, но в любом случае он должен обеспечивать приемлемый уровень жизни. Кроме того, размер базового дохода должен определяться с учетом особенностей и возможностей места жительства, потому что экономическая ситуация сильно разнится по регионам. В этой модели дифференциация пенсионных доходов может быть обеспечена за счет участия в индивидуальных пенсионных программах, организованных на накопительных принципах.

Скорее всего, базовый доход будет реализован не как некий политический компромисс или общественный консенсус в обще-

стве; он может возникнуть как модель организации пенсионного обеспечения, которая придет на смену нынешней. И если будет принято решение, что, например, через сто лет пенсии будут организованы на принципах, аналогичных базовому доходу, то мы получим, с одной стороны, вектор для пенсионной реформы, а с другой — обсуждение пенсионного дохода может быть сразу трансформировано в сторону универсального базового дохода. Тогда станут понятны и все аспекты, связанные с внедрением базового дохода, и последствия этого внедрения.

Еще одним докладчиком был главный экономист рейтингового агентства «Эксперт РА» — доцент НИУ ВШЭ **Антон Табах**.

Основная проблема состоит в том, к какой пенсионной системе мы будем переходить и в какой форме произойдет этот переход. В зависимости от этого мы можем получить принципиально различающиеся результаты. Один из вариантов пенсионной системы, построенной на базе безусловного дохода, — «строительство коммунизма». В описаниях сторонников этой идеи «мир базового дохода» вполне соответствует признакам развитого коммунистического общества. Хватит ли ресурсов для распределения в такой системе? Другая, радикально отличная трактовка — современная версия «диккенсовской» системы социального обеспечения, которая в свое время считалась вполне образцовой и соответствовала институциональным взглядам того времени. Минимальный паек, достаточный для выживания, но не для минимально достойной жизни, — на большее человек должен зарабатывать сам или находить средства иными способами. Наконец, если объемы базовых выплат не будут дотягивать до минимально приемлемых, то это «смерть среднего класса» и разделенное общество, о котором любят писать экономисты левых взглядов.

Скорее всего, введение базового дохода начнется как замена системы пенсий по возрасту, а потом граница доступности будет постепенно сдвигаться вниз по возрастной шкале. Роль труда уменьшается, значимость фондов оплаты труда как источника налогов на труд сужается, а роль налогов из других источников постепенно увеличивается. Поэтому ключевым предметом анализа должны стать альтернативные пути развития пенсионной системы, которая в перспективе станет базой для безусловного дохода.

Если уровень пенсионного пособия будет единым, то, скорее всего, это будет определенным ориентиром для производителей, ритейлеров, поставщиков услуг.

В научной литературе имеется множество различных мнений по поводу того, как именно переход на более унифицированное пособие повлияет на финансовое поведение людей — на кредитное поведение, стоимость активов и инвестиции вообще. На-

пример, насколько люди будут склонны недооценивать будущие риски и просто жить, пока есть возможность? Дизайн базового дохода и новой пенсионной системы окажет существенное влияние не только на экономику, но и на общественное устройство.

В качестве дискуссанта выступил заведующий Центром правового обеспечения социально-экономических реформ Института законодательства и сравнительного правоведения **Юрий Воронин**.

Некоторые современные исследователи темы безусловного базового дохода, особенно отечественные, пытаются свести эту идею к роли, выполняемой в настоящее время в нашей стране прожиточным минимумом, только в модернизированной, улучшенной форме. Однако безусловный базовый доход — это принципиально новый, революционный подход к социальной защите. И ключевое значение в понимании его сущности имеет слово «безусловный» — предоставляемый без предъявления к индивиду условий, по крайней мере условий, ранее применявшихся при установлении тех или иных видов социальной защиты.

Принципиальное отличие концепции безусловного базового дохода от других подходов состоит в том, что материальное содержание предоставляется любому человеку, отвечающему самым общим требованиям (например, являющемуся гражданином конкретной страны), независимо от его трудоспособности.

У безусловного базового дохода совершенно иное целеполагание, чем у классической социальной защиты, которая призвана компенсировать объективные дефекты или сбои в трудовых отношениях, такие как потеря трудоспособности вследствие различных жизненных обстоятельств (болезни, инвалидности, старости) или недостаточность обычного заработка для покрытия возникающих расходов на социальные нужды (необходимость оплаты лечения или постоянного постороннего ухода). Безусловный базовый доход же, по своему замыслу, призван компенсировать кардинальное изменение роли труда в жизни людей. Если в доиндустриальном и индустриальном обществах труд являлся источником жизнеобеспечения человека, то в современном постиндустриальном обществе после четвертой промышленной революции сфера труда не просто сужается под воздействием роботов, автоматов, искусственного интеллекта, нейронных сетей и прочих достижений научно-технического прогресса, вытесняющих человека из производства продукции, а перестает быть для него источником основного дохода. Роботы всех типов и мастей медленно, но верно вытесняют человека — которому для полноценной жизнедеятельности необходимо чем-то заниматься — из сфер, где работа хорошо оплачивается, в общественные сферы, где занятия людей либо оплачиваются существенно ниже, либо вообще носят

сугубо общественный (бесплатный в денежном отношении) характер (например, волонтерство).

В очень отдаленной перспективе безусловный базовый доход может заменить собой пенсии для значительной части людей, но не для всех. Те, кто занят высокооплачиваемым трудом, очевидно, предпочтут пенсию, компенсирующую утраченный ими заработок, а не одинаковый для всех безусловный базовый доход.

Подводя итоги конференции, *Евгений Гонтмахер* обратил внимание на проблему труда. Сейчас многие боятся, что наступит дефицит спроса на труд и работать станет нигде. Но эти опасения напрасны: появится много новых рабочих мест, которые в перспективе ни искусственный интеллект, ни робот не займут. Такова работа с другими людьми — с детьми, с пожилыми (причем речь не просто о медицинском обслуживании или уходе, а об организации досуга, общении, производстве специализированных товаров). То же самое можно сказать об инвалидах, беженцах, мигрантах, которые есть во всех странах. Этот сегмент рынка труда будет расти. Но он, очевидно, дает маленькую заработную плату. И как раз здесь следует обратить внимание на базовый доход.

Какой сегмент рынка труда будет расти очень сильно? Работа по обустройству собственной территории. Речь идет не о дворниках и сантехниках, а, скорее, об управдомах вроде тех, что были раньше. Кто-то живет в кондоминиумах, у кого-то товарищество собственников жилья. Для таких объектов нужен управляющий, причем не из числа жильцов, которые работают и не располагают временем, — нужен профессиональный менеджер, получающий определенное вознаграждение, который защищает интересы дома или микрорайона, лоббирует их перед муниципальными властями.

Есть еще такой сектор занятости, как муниципальная власть. Совершенно очевидна и давно назрела тенденция к децентрализации власти. Муниципальных депутатов в перспективе должно быть больше, чем сейчас, за счет того, что сократится количество тех, кто работает на более высоких уровнях власти. Сейчас эта работа, как правило, бесплатная, но возможно введение небольшой зарплаты.

Для того чтобы в России эти идеи по крайней мере начали обсуждаться и не казались чудачеством, нужны простые и понятные действия, которые можно реализовать в ближайшее время. Нужно поднимать экономику, создавать конкурентные рабочие места, чтобы люди получали высокую заработную плату за свой высокопроизводительный труд. Когда всё это будет достигнуто, можно будет решать следующий вопрос: на что тратить отчисления от этой заработной платы?

Необходимо свести в единую систему разрозненные социальные институты, которые развивались почти тридцать лет существования новой России. Пенсионная система отягощена многочисленными накопленными проблемами, то же самое относится и к социальной защите. Нужно заново обсуждать принципы национальной модели здравоохранения, которая тоже имеет прямое отношение и к доходам населения, и к бюджету.

Безусловный базовый доход — хороший повод начать такую дискуссию о социальной политике. Потому что это пролог социальной политики XXI века, и в России тоже.

Ekonomicheskaya Politika, 2019, vol. 14, no. 2, pp. 156-177

Evgeny Sh. GONTMAKHER, Dr. Sci. (Econ.), Professor. National Research University Higher School of Economics (3, Krivokolenny per., Moscow, 101000, Russian Federation); Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (23, Profsoyuznaya ul., Moscow, 117997, Russian Federation); Institute of Contemporary Development (12, Nauchnyy proezd, Moscow, 117246, Russian Federation).