



ФИНАНСЫ И РАЗВИТИЕ

ДЕКАБРЬ 2018 ГОДА

**Представляем
Клаудию Голдин, стр. 40**

**Африка мобилизует
свои силы, стр. 48**

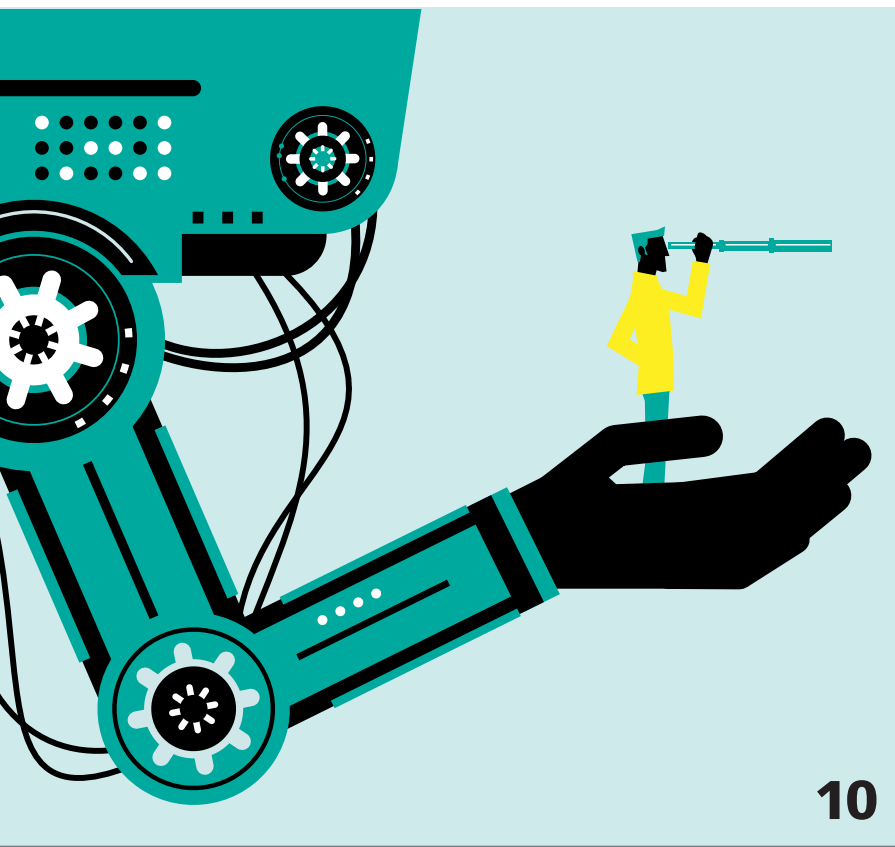
**Новое поколение
руководителей
органов
регулирования, стр. 54**



Пора неуверенности

Пересмотр общественного договора

Содержание



10

Недовольство
подпитывалось
страхами
о замедлении
экономического
прогресса
и тревогами
о будущем.

ПОРА НЕУВЕРЕННОСТИ

4 Новый общественный договор

Преодоление опасений относительно технологии и глобализации означает переосмысление прав и обязанностей граждан

Немат Шафик

10 Переосмысление социальной защиты

Необходимы новые системы, которые не полагаются на традиционные трудовые договоры

Михал Рутковски

14 Точка зрения. Почти никто не беден настолько, чтобы не иметь возможности делиться

Обеспечение минимального уровня социальной защиты доступно практически везде

Майкл Сишон

16 Смена течений

В условиях глубоких социальных изменений государство всеобщего благосостояния необходимо, как никогда прежде

Николас Барр

20 В поисках равновесия

Китай стремится адаптировать социальную защиту к требованиям рыночной экономики

Кен Уиллс

24 Создание бюджетного пространства

Повышение внутреннего налогового потенциала может укрепить социальную защиту

Дэвид Коуди

28 Ориентация на бедных

Развивающиеся страны испытывают особые трудности в обеспечении социальной защиты

Рема Ханна, Аднан Хан и Бенджамин Олкен

32 Доводы в пользу всеобщей социальной защиты

В течение жизни каждый человек сталкивается с трудностями

Изабель Ортис



А ТАКЖЕ В ЭТОМ НОМЕРЕ

35 Рука помощи

Две женщины, в Японии и Индии, руководят изменениями в своей жизни

Питер Ланган, Рима Нанавати

44 Откровенный разговор. Удаление грязи

Страны наращивают усилия с целью остановить преступников, отмывающих свои миллионы

Рода Уикс-Браун

46 Ощутимые изменения

Морис Обстфельд о своей работе в должности главного экономиста МВФ

Гита Бхат

48 Конкуренентоспособная Африка

Экономическая интеграция может превратить континент в игрока глобального масштаба

Ипполит Фофак

54 Антикризисная академия

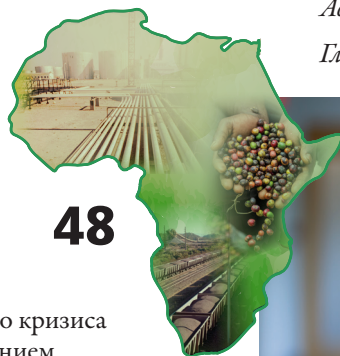
Ветераны мирового финансового кризиса делятся опытом с новым поколением руководителей органов регулирования

Крис Уэллши

58 Точка зрения. Возвращение «вигилантов» рынка облигаций

Будут ли рынки снова направлять курс налогово-бюджетной политики?

Рамана Рамасвами



РУБРИКИ

38 Возвращение к основам

Что такое универсальный базовый доход?

Сторонники приветствуют простоту и справедливость; скептики беспокоятся о высоких бюджетных издержках и стимулах

Маура Франчезе и Делфайн Прейди

40 Люди в экономике

Путешественник во времени

Питер Дж. Уокер представляет **Клаудию Голдин**, которая была первопроходцем в исследованиях роли женщин в экономике

52 Представьте себе

В движении

Миграция, со всеми ее преимуществами и недостатками, растет во всем мире

Чжа Фен

56 На передовой

Возможность перевести дух

Патрик Хонохан рассказывает, как МВФ помог Ирландии преодолеть финансовый кризис

60 Книжное обозрение

Израиль и мировая экономика: сила глобализации, Ассаф Разин

Глобализация и неравенство, Элханан Хеллман





Новый общественный договор

СЕЙЧАС, КОГДА МИР стремится найти решения проблем усиления популизма и национализма, становится ясно, что общественное недовольство во многом объясняется экономической незащищенностью. В период после мирового финансового кризиса избиратели в богатых странах начали разувериваться в способности государства обеспечить им защиту. Глубокие изменения, происходящие повсюду на рынках труда в результате усиления роли технологий и продолжающейся глобализации, лишь обострили эту тревогу. В то же время, в бедных странах люди все еще не достигли даже базовых стандартов уровня жизни, и многие рискуют жизнью ради шанса на более благополучное будущее.

Это побуждает многих пересмотреть свой подход к социальной защите. В этом выпуске *Ф&Р* дается обзор работы в этой области. Мы делаем это в партнерстве с Лондонской школой экономики и политических наук (ЛШЭ), которая в прошлом году приступила к реализации исследовательского проекта по пересмотру определения государства всеобщего благосостояния.

«Новый общественный договор имеет важнейшее значение для восстановления чувства безопасности и сохранения политической поддержки открытой экономики и открытых обществ», — пишет директор ЛШЭ Немат Шафик. Но что представляет собой такой договор на практике? В «сдельной» экономике ответственность за благополучие работников размывается. И с продолжением автоматизации некоторые работники оказываются в маргинальном положении, без каких-либо перспектив трудоустройства. Старение населения увеличивает бремя заботы о престарелых, тогда как численность молодых работников сокращается. Развитие здравоохранения означает, что все мы можем жить дольше. Однако даже базовое медицинское обслуживание остается недоступным для многих малоимущих.

Каждому обществу необходимо найти решение, отвечающее его особым характеристикам, — будь то посредством универсального базового дохода, улучшения адресности существующих систем социальной защиты, увеличения инвестиций в здравоохранение и образование или сочетания всех этих мер. Тот же принцип применим к трудноразрешимому вопросу о том, как финансировать социальную защиту. В конечном счете это дело политического выбора. В эти времена незащищенности нам надо действовать без промедления, чтобы укреплять те узы, которые нас связывают. **ФР**

КАМИЛЛА ЛУНД АНДЕРСЕН, главный редактор



НА ОБЛОЖКЕ

Меняющийся характер работы ставит под вопрос действенность систем социального страхования, унаследованных от индустриальной эпохи. Иллюстрация Майкла Вараксы на обложке декабрьского номера *Ф&Р* 2018 года ясно показывает разительный контраст между теми, кто защищен от неурядиц, и теми, кому приходится самому выдерживать напор стихии.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Камилла Лунд Андерсен

РУКОВОДЯЩИЙ РЕДАКТОР

Морин Берк

СТАРШИЕ РЕДАКТОРЫ

Крис Веллиш
Глен Готтселиг
Натали Рамирес-Джумена

МЛАДШИЕ РЕДАКТОРЫ

Мари Буриско
Брюс Эдвардс

РЕДАКТОР ИНТЕРНЕТ-МАТЕРИАЛОВ

Рахим Канани

РЕДАКТОР ОНЛАЙНОВОГО ВЫПУСКА

Лиджун Ли

МЕНЕДЖЕР ПО ПРОИЗВОДСТВУ

Николь Брайнен-Кимани

КОРРЕКТОР

Люси Моралес

СОВЕТНИКИ РЕДАКТОРА

Бернардин Акиотиби	Альфредо Куэвас
Селин Аллард	Жан Мария Милези-Феретти
Бас Баккер	Томмасо Мансини Гриффоли
Стивен Барнетт	Инджи Откер
Николета Батини	Катриона Пурфилд
Хельге Бергер	Ума Рамакришнан
Рупа Дуттагупта	Абдельхак Сенхаджи
Пол Кашин	Алисон Стюарт
Лора Кодрес	Томас Хелблинг
Луис Куббеду	

ИЗДАНИЕ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

подготовлено Службой переводов МВФ

РЕДАКТОР

Александра Акчурина

© 2018 Международный Валютный Фонд. Все права защищены. Для получения разрешения на перепечатку статей *Ф&Р* заполните форму онлайн (www.imf.org/external/terms.htm) или обратитесь по электронной почте в copyright@imf.org. Разрешение на перепечатку статей в коммерческих целях можно также получить за номинальную плату в Copyright Clearance Center (www.copyright.com).

Мнения, выраженные в статьях и других материалах, принадлежат авторам и не обязательно отражают политику МВФ.

Услуги подписчикам, изменение адреса и заявки на рекламу:

IMF Publication Services
Finance & Development
P.O. Box 92780
Washington, DC, 20090, USA Факс: (202) 623-7201
Телефон: (202) 623-7430 Эл. почта: publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to Finance & Development, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. Russian edition ISSN 1020-8151





THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE

25 ФЕВРАЛЯ – 2 МАРТА 2019 ГОДА



New World DisOrders

LSE FESTIVAL 2019

Серия мероприятий, открытых для свободного посещения, на которых будут изучаться возможности решения глобальных проблем с помощью общественных наук

Программа и билеты будут доступны онлайн в январе 2019 года.

[lse.ac.uk /festival](http://lse.ac.uk/festival)

   #LSEFestival

НОВЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

Преодоление опасений относительно технологии и глобализации
означает переосмысление прав и обязанностей граждан

Немат Шафик

Мы живем в эпоху незащищенности. Все шире игнорируются ценности либеральной демократии, либеральной экономики и международной системы, основанной на правилах, несмотря на то что они обеспечили прогресс для подавляющего большинства людей. Недовольство подпитывалось опасениями по поводу замедления экономического прогресса, особенно в странах с развитой экономикой, стагнации производительности и социальной мобильности, а также беспокойством относительно будущего, вызываемым сдвигами в демографии и технологиях.

Мы видим, как это выражается в политике. Массовое возмущение и недоверие к элите, усугубляемое финансовым кризисом, привело к расширению поддержки националистических и нелиберальных политиков. Мы видим это в нарастающих свидетельствах снижающегося ощущения благополучия и доверия во многих странах. Хотя причины нашего недовольства различны, все они указывают на необходимость влить новую энергию в политику, экономику и общественный договор, чтобы обеспечить гражданам большее чувство безопасности и уверенности перед лицом надвигающихся изменений.

Почему многие люди в некоторых из более успешных стран мира так недовольны? Одной из основных причин является неравенство, а также страх перед будущими перспективами, вызываемый автоматизацией и старением. Хотя степень равенства между странами мира повысилась, последствия для распределения доходов внутри стран были неодинаковыми. Средний класс в странах с формирующимся рынком и богатейший 1% населения в глобальном масштабе получили огромные выгоды, тогда как средний класс в странах с развитой экономикой пострадал. И во многих странах родители беспокоятся о перспективах своих детей перед лицом высоких затрат на образование и жилье, наряду с низкокачественными рабочими местами с низкими пособиями.

Призывы к протекционизму

Многие обвиняют глобализацию и технологию, но мне бы хотелось больше сосредоточиться на неспособности нашего общественного договора эффективно регулировать последствия этих двух процессов. Наш общественный договор, под которым я подразумеваю права и обязанности граждан, ослаб в результате гиперглобализации и жесткой эконо-





мии, которые последовали за финансовым кризисом. Прогресс в области автоматизации и усиление глобальной конкуренции привели к снижению заработной платы менее квалифицированных работников. В результате многие призывают к большему протекционизму или обвиняют иммигрантов. Но ответ заключается не в том, чтобы повернуть глобализацию вспять и вернуться к национальной разобщенности, а в том, чтобы пересмотреть общественный договор в целях ослабления этой напряженности и предоставления людям возможности приспособиться.

Все это усугублялось вялым экономическим ростом со времени Великой рецессии. В недавнем исследовании 25 стран с развитой экономикой, проведенном Глобальным институтом McKinsey, было установлено, что доходы 65–70 процентов домашних хозяйств (или 540–580 миллионов человек) до вычета налогов и трансфертов оставались неизменными или снижались в период с 2005 по 2014 год. При медленном росте люди становятся менее щедрыми и менее терпимыми.

Безусловно, налогово-бюджетная политика уменьшила это снижение до 20–25 процентов с точки зрения располагаемых доходов или доходов после вычета налогов, согласно исследованию McKinsey 2016 года «Беднее, чем их родители? Неизменные или снижающиеся доходы в странах с развитой экономикой». Системы социальной защиты функционировали особенно эффективно в США, что с течением времени превратило снижение рыночных доходов на 4 процента в прирост располагаемых доходов на 1 процент. Это изменение на 5 процентных пунктов поддерживалось планом стимулирования экономики, принятым администрацией Обамы, который передал домашним хозяйствам более 350 миллиардов долларов США в виде налоговых льгот и помощи работникам, пострадавшим от экономического спада. Во Франции система социальной защиты повысила медианный располагаемый доход на 3 процентных пункта сверх медианного рыночного дохода, а в Соединенном Королевстве трансферты полностью компенсировали снижение рыночных доходов.

Будущий шок

Хотя эти перераспределительные меры политики смягчили удары, нанесенные домашним хозяйствам с низкими доходами Великой рецессией, они также способствовали массивному накоплению долга, обусловленному прямыми и косвенными издержками кризиса. Чтобы уменьшить его, многие страны позднее прибегали к сокращению социального обеспечения, что вызывало общественное недовольство, когда сообщества людей чувствовали, что их оставили позади, а отдельные люди испытывали потерю достоинства и чувства контроля над своей судьбой. Например, в работе Fetzer (2018) утверждается, что в Соединенном Королевстве сокращение социального обеспечения нанесло самый большой урон в регионах, которые в конечном счете проголосовали за популистскую Партию независимости Соединенного Королевства и в пользу выхода страны из Европейского союза («брексита»). Соче-

тание глобализации, финансового кризиса 2008 года и последовавшего за ним режима жесткой экономии означало, что многие люди столкнулись с массивным шоком при очень слабой системе социальной защиты для их поддержки.

Страх перед будущими перспективами — еще один источник недовольства. Этот страх в значительной степени коренится в ожидании того, что автоматизация устраним многие виды рутинных и регулярно повторяющихся работ, повысив при этом спрос на высококвалифицированную рабочую силу. Это беспокойство усугубляется увеличением числа ненадежных рабочих мест с низкой заработной платой и минимальными льготами или без них. Хотя некоторые люди усматривают преимущества в таких более гибких условиях труда, другие испытывают серьезную экономическую неуверенность. Ненадежная занятость ухудшает физическое и психическое здоровье, так как люди утрачивают чувство контроля над своей жизнью.

Кроме того, существует риск того, что автоматизация приведет к еще большему раздвоению рынков труда в пользу высокообразованных работников. Бюро статистики труда США прогнозирует, что на каждое высокооплачиваемое рабочее место в области разработки программного обеспечения в период с 2014 по 2024 год будет приходиться шесть новых низкооплачиваемых рабочих мест в сфере индивидуального обслуживания и помощи на дому.

Эти беспокойства нашли свое выражение на политической арене. Например, в работе Delsman (готовится к выпуску) установлено, что в США 21 из 22 штатов, в которых рабочие места были наиболее подвержены автоматизации, проголосовали за Дональда Трампа на президентских выборах 2016 года, в то время как все 15 наименее уязвимых штатов поддержали Хиллари Клинтон.

Разделение обязанностей

Эта обратная реакция подчеркивает необходимость нового общественного договора — такого, который адаптируется к изменившимся экономическим реалиям и позволяет лучше управлять социальными последствиями глобализации. Общественный договор включает уплату налогов в обмен на общественные блага и то, как общество заботится о престарелых, молодых, немощных и переживающих трудные времена. Поскольку общественный договор принципиально ориентирован на ценности, решения могут быть различными в зависимости от общества.

Тем не менее, каждому обществу придется задуматься о том, кто получает выгоды от его системы социальной защиты, которая является механизмом, посредством которого мы объединяем риски и компенсируем, в определенной мере, влияние удачи на жизненные возможности. Каждое общество также должно будет сделать выбор в отношении разделения обязанностей между семьей, добровольным сектором, рынком и государством. Это имеет важнейшее значение, поскольку государство всеобщего благосостояния также является механизмом обеспечения равного положения всех граждан, с тем чтобы

они могли в полной мере участвовать в общественной жизни.

Существуют фундаментальные вопросы, требующие ответа, которые стали более сложными в более разнородных и глобализированных обществах. О ком мы чувствуем себя обязанными заботиться и с кем — разделять риски? Какие обязанности связаны с этими обязательствами? В какой мере обязательства распространяются за пределы семей на сообщества или другие регионы? Что можно сказать о бедных людях в других частях мира? Обязаны ли мы оставить будущим поколениям запасы физического, социального и природного капитала, как минимум эквивалентные тем, которые были даны нам?

В рамках нового общественного договора нам может потребоваться восстановить элемент взаимности и страхования в обеспечении социального благосостояния. Бытует вредное представление о том, что существуют «работящие люди» и «социальные нахлебники», тогда как в действительности, как было показано в работе Джона Хилла из Лондонской школы экономики на примере Соединенного Королевства, подавляющее большинство людей получают (в форме образования, здравоохранения и пенсий) в целом столько же, сколько они вкладывают (в форме налогов, пока они работают) в течение своей жизни. Богатые платят больше налогов, но, как правило, живут дольше, поэтому они больше выигрывают от пенсий и здравоохранения в старости.

Универсальные пособия?

Возможно, нам следует вновь рассмотреть политические и социальные преимущества универсальных пособий, которые более эффективны в завоевании политической поддержки и обеспечении качества. Основатель государства всеобщего благосостояния в Соединенном Королевстве Уильям Беверидж из Лондонской школы экономики предполагал, что оно будет основано на концепции универсального социального страхования. Эта связь была утрачена, поскольку система социальной защиты все в большей степени финансировалась за счет общего налогообложения, а некоторые граждане отказались от нее в пользу частного обеспечения. Ричард Титмус, британский социолог-новатор, отмечал, что «отдельные дискриминационные услуги для бедных людей всегда, как правило, приводили к низкому качеству услуг». Сохранение участия более обеспеченных слоев населения в государственных услугах поддерживает чувство взаимной ответственности и заставляет соблюдать стандарты.

Как будут решаться проблемы неравенства в новом общественном договоре? В среднесрочной перспективе ключевое значение имеет так называемая предраспределительная политика, относящаяся к образованию, социальной мобильности, инвестициям в инфраструктуру в более бедных регионах и распространению роста производительности на новые области. Страны с большей социальной мобильностью имеют более высокие темпы роста, так как

они более эффективно подбирают людей на соответствующие рабочие места, что обеспечивает более высокую производительность. Лучший способ повысить инновации и производительность может заключаться в предоставлении возможностей «потерянным эйнштейнам», которые находятся в невыгодном положении в силу обстоятельств своего рождения (Van Reenen et al., 2018). Увеличение инвестиций в выравнивание образовательных возможностей и результатов принесет высокую отдачу и повысит уверенность в справедливости системы.

Старые и молодые

Мы также сталкиваемся с огромными проблемами справедливости распределения между поколениями. Многие стареющие общества в настоящее время тратят больше на старых, чем на молодых. Данные Организации экономического сотрудничества и развития показывают, что при повышении возраста медианного избирателя на 1 год государственные расходы на пенсии увеличиваются на 0,5 процента ВВП (Ebbinghaus and Naumann, 2018). Люди старшего возраста голосуют и весьма эффективно защищают свои интересы — молодые должны поступать так же. Но люди старшего возраста должны заботиться не только о своих собственных детях и внуках (которые могут получить поддержку в форме завещаний), но и о детях и внуках других людей, так как они будут жить в одном и том же обществе. Одним из решений является предоставление молодым людям прав, которые они могут использовать для улучшения навыков в течение своей жизни. При таком общественном договоре между поколениями молодые люди возвращали бы эти инвестиции посредством уплаты более высоких будущих налогов, которые смогли бы финансировать уход за престарелыми.

Справедливость распределения между поколениями и социальная мобильность — это проблемы, на решение которых потребуется время; в ближайшей перспективе необходима определенная степень перераспределения. Налоговые системы стали менее прогрессивными, так как страны с развитой экономикой понизили налоги на корпорации и высшие ставки налогов на доходы физических лиц в 1980-е и 1990-е годы и повысили налоги на добавленную стоимость. Это особенно проблематично, учитывая расширение неравенства рыночных доходов. И поскольку богатство стало еще более неравным, чем доходы, мы должны изучить вопрос о взимании налогов с богатства, такого как наследство, земля и недвижимое имущество. Недавние исследования МВФ показывают, что большее равенство способствует росту, поэтому такие реформы могут также помочь оживить вялые экономики (Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014).

Еще одним способом решения проблемы неравенства было бы установление нижнего предела доходов, что позволило бы даже низкооплачиваемым работникам иметь приемлемый уровень жизни. Я не сторонница универсального базового дохода, за исключением бедных стран, которые не имеют возможности управлять государством всеобщего

благополучия, или в которых он заменил бы еще более плохую политику, например, энергетические субсидии. В большинстве стран со средними доходами и стран с развитой экономикой универсальный базовый доход был бы дорогостоящим и менее эффективным, чем надежным образом функционирующее государство всеобщего благополучия. Он также грозит подорвать широко распространенное мнение о том, что каждый, кто может работать, должен делать это, и не учитывает адекватным образом значимость полноценной работы для благополучия. К числу лучших решений относятся субсидии заработной платы, налоговые кредиты по заработанным доходам и повышение минимальной заработной платы в сочетании с доступом к таким услугам, как образование и здравоохранение.

Гибкость трудовых ресурсов

Распространение низкокачественных рабочих мест с малым числом пособий и влияние автоматизации — источники незащищенности, на которые необходимо реагировать. Чтобы совершить успешный переход к цифровой экономике, правительства должны облегчить перемену работы и гарантировать работникам справедливую долю выгод от этого перехода. Потенциальные решения включают обеспечение равных условий в переговорах о заработной плате, распределение прибыли и кооперативы. В противном случае те, кто остался позади, будут продолжать голосовать за такие меры политики, как ограничения на торговлю или мобильность рабочей силы, которые препятствуют модернизации экономики.

Фирмы должны быть в состоянии гибко подходить к найму и увольнению работников по мере изменения экономики, но при этом предоставлять щедрые пособия по безработице, на цели обучения и трудоустройства. «Flexicurity», как ее называют в Дании, — именно такая система. Она опирается на готовность фирм платить более высокие налоги и взаимодействовать с социальными партнерами по вопросам, касающимся потребностей в навыках, в обмен на более гибкие правила занятости. К сожалению, расходы на обучение и повышение квалификации работников в большинстве стран снижаются, и фирмы имеют меньше стимулов расходовать средства при высокой текучести кадров. Необходимо увеличить инвестиции в профессиональную подготовку и поддержку в переходный период для содействия переходу к будущим рынкам труда.

По мере того как страны богатеют, люди работают меньше часов, и автоматизация ускорит эту тенденцию. Будет важно использовать прирост производительности в результате автоматизации для устранения рутинных и повторяющихся функций и создать время для более содержательной работы и отдыха. Предоставление работникам, занятым неполный рабочий день, и временным работникам (которые, как правило, являются менее квалифицированными и получают более низкую оплату) больше прав на пенсию, оплачиваемый отпуск и профессиональную под-

готовку представляли собой позитивные реформы в таких странах, как Германия, Дания и Нидерланды.

Сдвиг доходов

По мере развития технологии и старения населения продолжительность работоспособной жизни будет увеличиваться, и людям необходимо будет несколько раз переучиваться в течение своей карьеры. Отмена обязательного пенсионного возраста и устранение возрастных ограничений в праве на получение студенческого кредита, как это было сделано в США и Соединенном Королевстве, — хорошее начало. Увязка права на пенсию с ожидаемой продолжительностью жизни, как это было сделано в Нидерландах, — еще более эффективный способ адаптации ожиданий работников.

На глобальном уровне мы также должны найти способ устранить массовый сдвиг в доходах от труда к капиталу. Первым шагом будет отмена политики, которая облагает труд более высокими налогами, хотя проблемы международной налоговой конкуренции затрудняют это. Международные усилия с целью обеспечения того, чтобы капитал облагался налогами в тех местах, где ведется экономическая деятельность, а не в оффшорных гаванях и различных «эффективных с налоговой точки зрения» структурах, сыграли бы большую роль в восстановлении чувства справедливости в мировой экономике.

Таким образом, нам необходим новый общественный договор для создания ощущения безопасности в нашей глобализованной и быстро меняющейся экономике. Общественный договор — это то, как мы объединяем ресурсы для предоставления общественных товаров, которые, по нашему согласию, нам необходимы, и то, как мы поддерживаем тех, кто затронут неблагоприятными шоками. Хотя различные общества будут выбирать различные решения, мы все подошли к поворотной точке: нам необходимо пересмотреть варианты выбора, которые мы принимали в прошлом, потому что они больше не соответствуют текущим условиям и тем более — условиям будущего. Новый общественный договор имеет важнейшее значение для восстановления чувства безопасности и сохранения политической поддержки открытой экономики и открытых обществ. **ФР**

НЕМАТ ШАФИК — директор Лондонской школы экономики и политических наук.

Литература:

- Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.
- Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In *Welfare State Reforms Seen from Below*, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fetzer, Thiemo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" *CentrePiece* 23 (1): 10–13.



Годовой отчет МВФ 2018



Построение единого
будущего

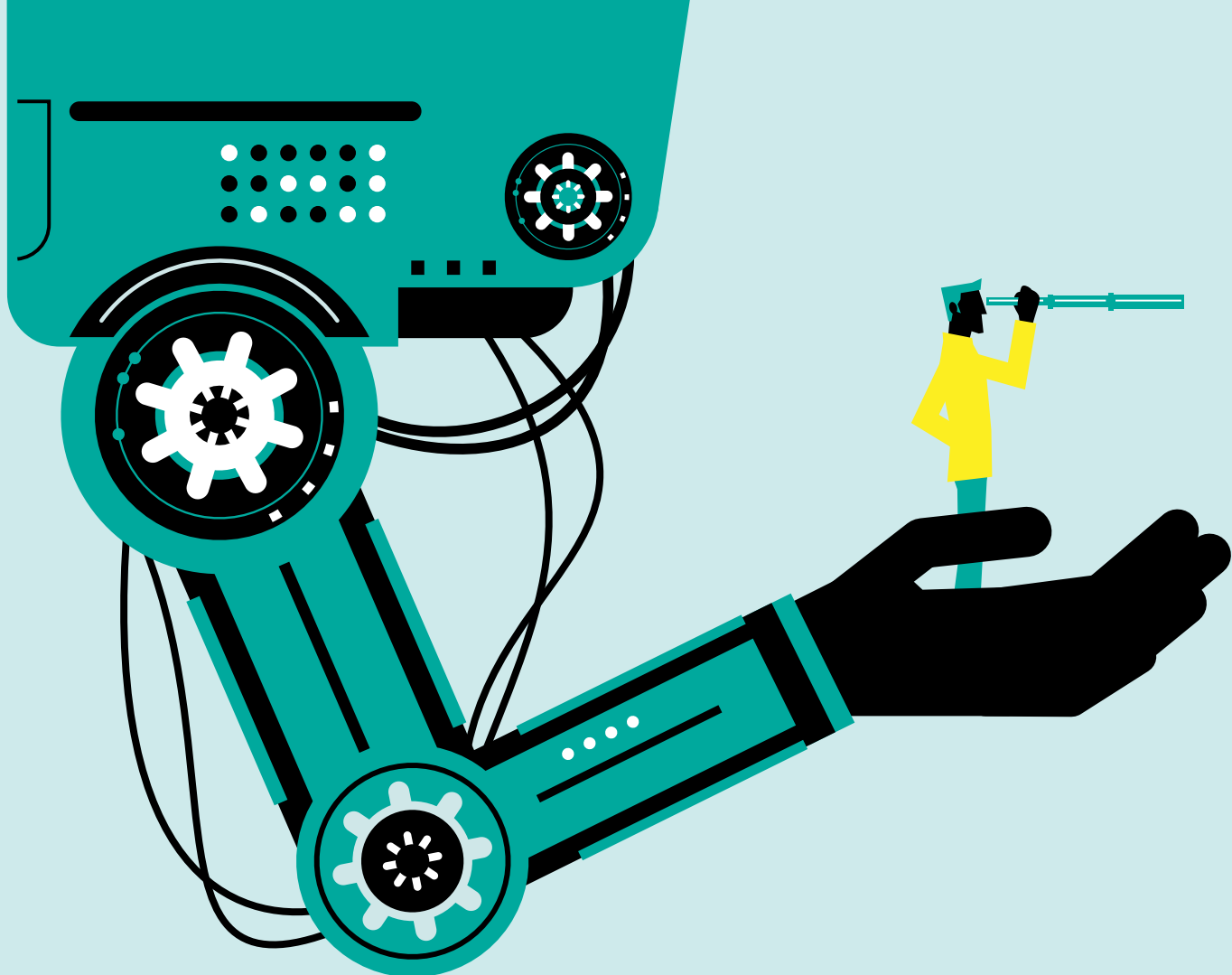


Годовой отчет МВФ 2018 **Построение единого будущего**

Обзор основных направлений деятельности МВФ, в центре внимания которых находятся глобальные дисбалансы, изменение климата, преодоление коррупции и недостатков управления, а также роль технологии в финансах.

Загрузите копию или читайте отчет онлайн!

IMF.ORG/AR2018



Переосмысление **СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

Необходимы новые системы, которые не полагаются на традиционные трудовые договоры

Михал Рутковски

Меняющийся характер работы в корне меняет представление о традиционной занятости и ее преимуществах. В странах с развитой экономикой глобальные факторы перемен (технический прогресс, экономическая интеграция, демографические сдвиги, социальные и климатические изменения) бросают вызов эффективности сложившейся в индустриальную эпоху политики в области социального страхования, которая привязана к стабильным трудовым договорам. Эта политика обеспечила значительный прогресс, однако она также стала наносить все больше ущерба решениям в области предложения труда и официальной занятости.

Такие системы в богатых странах были разработаны во время широкого распространения идеи «одной работы на всю жизнь», при этом социальное страхование основывалось на обязательных взносах и налогах на доходы от официальной работы по найму. Новые виды трудовых отношений, не ограниченные рамками традиционных трудовых договоров, все чаще создают проблемы этой традиционной системе страхования, основанной на отчислениях с фонда заработной платы.

В развивающихся странах сфера трудовых отношений в основном была более разнообразной и подвижной. Следовательно, единообразие и стабильность работы, лежащие в основе традиционных систем социального страхования, в данном случае могли отсутствовать. В действительности уровень участия в системах и социального страхования и их охват оставались слабыми. В Бангладеш, Индии, Индонезии, Нигерии и Пакистане, на долю которых приходится порядка одной трети населения планеты, меньше 10 процентов людей охвачено системами социальной защиты, и эта цифра практически не менялась десятилетиями (см. рис. 1).

Влияние технологий на работу

И хотя экономисты все еще не могут представить количественную оценку исчезнувших под влиянием технического прогресса рабочих мест, предположений на этот счет выдвигается предостаточно. Суть заключается в том, что технологии меняют то, как работают люди, а также условия, на которых они работают. Взамен бывших когда-то стандартными долгосрочных договоров цифровые технологии открывают дорогу более краткосрочным трудовым отношениям, зачастую посредством онлайн-платформ. Эти так называемые разовые сделанные работы делают определенные виды труда более доступными и гибкими. Более широкий доступ к цифровой инфраструктуре (через ноутбуки, планшеты и смартфоны) обеспечивает условия, в которых может процветать система предоставления услуг по запросу.

Трудно оценить размер сделанной экономики. Там же, где есть данные, цифры пока еще небольшие. По всему миру общее число внештатных работников составляет примерно 84 миллиона человек, или менее трех процентов от общей численности мировой рабочей силы, составляющей 3,5 миллиарда человек.

Невзирая на технический прогресс в странах с формирующимся рынком в огромных масштабах сохраняется неофициальная занятость — до 90 процентов в некоторых странах

с низкими и средними доходами. Поскольку последние технологические достижения размывают границу между официальной и неофициальной занятостью, наблюдается сближение характера работы в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком. Рынки труда становятся все более подвижными в странах с развитой экономикой, в то время как в странах с формирующимся рынком устойчиво сохраняются неофициальные отношения. Большинство проблем, с которыми сталкиваются краткосрочные или временные работники, даже в странах с развитой экономикой, аналогичны тем проблемам, с которыми сталкиваются работники в неофициальном секторе. Самозанятость, неофициальная работа по найму без каких-либо письменных договоров или мер защиты, а также в целом работа с низкой производительностью являются нормой в большинстве развивающихся стран. С точки зрения регулирования эти работники находятся в серой зоне, так как большинство законов в сфере трудовых отношений нечетко разъясняет роли и обязанности работодателя и работника. У этой группы работников часто отсутствует доступ к каким-либо льготам. У них нет пенсий, нет программ медицинского страхования или страхования на случай безработицы, а также каких-либо обычных преимуществ, предоставляемых официально работающим людям.

Вовсе не такого рода конвергенция ожидалась в XXI веке. Традиционно развитие экономики отождествлялось с ее формализацией. Это нашло свое отражение в самой структуре систем социальной защиты и трудового законодательства. Официальный трудовой договор о работе по найму по-прежнему является наиболее распространенной основой для мер защиты, предоставляемых программами социального страхования и нормативными актами, как те, которыми устанавливаются минимальный размер оплаты труда или выходное пособие. В результате изменений характера работы, вызванных технологиями, требования социальных пактов для работников от работодателей заменяются требованиями предоставления социальных пособий непосредственно государством.

Новый общественный договор

Изначальным предназначением систем социальной защиты остается предотвращение бедности, покрытие катастрофических убытков, помощь домашним хозяйствам и рынкам в преодолении неопределенности, а также в конечном итоге обеспечение основы для более эффективных и справедливых экономических результатов. Этими целями руководствовались создатели «государства всеобщего благосостояния», как его стали называть позже, и они же должны продолжать служить и мотивом, и ориентиром для усилий по сохранению адекватных и эффективных систем социальной защиты.

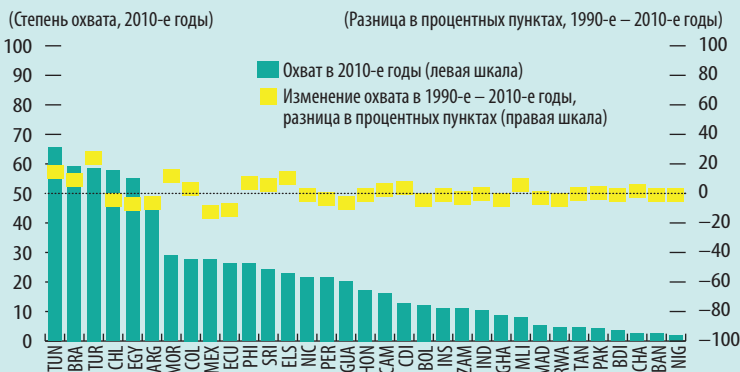
Необходимы новые системы, удовлетворяющие потребности всех людей, независимо от того, как они взаимодействуют с рынком, для того чтобы зарабатывать себе на жизнь. Эти новые подходы также должны быть легче приспособляемыми и более устойчивыми к быстро меняющимся экономическим, социальным и демографическим факторам. Другими словами, необходим новый общественный договор.

В ходе проведения нами исследования меняющегося характера работы (World Bank, 2018) мы должны более внимательно

Рисунок 1

(Не)охваченные социальным страхованием

В то время как многие работники в Бразилии, Тунисе и Турции делают взносы в социальное страхование, большинство развивающихся стран демонстрирует низкий охват аналогичных программ.



Источник: база данных Всемирного банка о пенсиях.

Примечание. «Охват» представлен как доля экономически активного населения, уплачивающая взносы в программу социального страхования. В рисунке используются обозначения, соответствующие принятым Международной организацией по стандартизации (ИСО) кодам стран.

рассмотреть вопрос о том, как лучше защитить население и работников в условиях новой экономики. Вот некоторые важные выводы.

- В настоящее время примерно 80 процентов рабочей силы в развивающихся странах занято в неофициальном секторе, то есть такова доля населения, не участвующего в традиционном социальном страховании и не получающая связанную с ним защиту. Это серьезное препятствие для расширения охвата механизмов социальной защиты. Большинство работников, особенно малоимущие люди, занято в неофициальном секторе практически или полностью без доступа к социальной защите. С учетом эндемического характера этой проблемы и минимального прогресса в борьбе с ней, большинству людей было бы лучше иметь такую систему социальной защиты, которая не зависела бы от их положения в плане работы.
- Можно было бы расширить социальную помощь, способствующую достижению справедливости в обществе. Существует несколько возможностей. На одном конце спектра есть программа гарантированного минимального дохода на основе проверки материального положения, которая распределяет денежные средства между домашними хозяйствами с постепенным сокращением размера пособия по мере увеличения доходов. На другом конце — универсальный базовый доход для всех людей в виде денежных переводов без каких-либо условий, независимо от доходов или занятости. Оба выплачиваются ежемесячно.

Промежуточным вариантом является негативный подоходный налог — способ предоставления денег людям, имеющим доход ниже определенного уровня, — с относительно высоким порогом и постепенным сокращением льгот. Поскольку негативный подоходный налог встроен в цикл подачи налоговых деклараций, он, как правило, выплачивается один раз в год. Другим вариантом может быть меньший по размеру гарантированный минимальный доход, дополненный другими программами, такими как универсальные детские пособия и социальные пенсии. Расходы при такой кон-

фигурации зависят от уровня пособия, широты охвата и формы кривой распределения доходов. Однако все большая роботизация может сократить бюджетные ограничения, и тогда этот вид пособий будет важен для обеспечения социальной и экономической стабильности.

В условиях неофициальной экономики большая способность выявлять отдельных лиц и домашние хозяйства и отслеживать, если не доходы, то потребление, открывает новые возможности на стыке универсального базового дохода, негативного подоходного налога и гарантированного минимального дохода или даже отрицательного налога на потребление. Адресность будет основываться на косвенных показателях для ненаблюдаемого дохода из специальных обследований и определяться посредством соединения административных баз данных.

- Понятие «прогрессивного универсализма» (Gentilini, 2018) может содействовать расширению системы таким образом, чтобы в первую очередь оказывать помощь бедным и уязвимым группам населения. Этим принципом признается то, что универсальность сама по себе не обязательно в большей степени улучшает положение самых бедных по сравнению с существующими положениями. Следовательно, по мере того как страны расширяют социальную защиту в сторону универсальности, наиболее уязвимые группы населения должны быть в приоритете, им следует уделять особое внимание и предоставлять достаточную поддержку.

Кроме того, глобальная структура социальной защиты, предусмотренная Целью 1.3 Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития, направлена на «внедрение на национальном уровне надлежащих систем и мер социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней». Аналогичным образом, стратегические партнерства, такие как Универсальная инициатива Международной организации труда и Всемирного банка в области социальной защиты, помогают сделать универсальность стратегической целью для стран и организаций, поддерживающих их.

Главная проблема заключается в том, что необходимо придерживаться более нейтрального курса политики по сравнению с тем, которому следуют в настоящее время многие государства, по отношению к факторам производства и тому, где и как работают люди. Как только людям гарантированы основные меры защиты, они могут укреплять свою безопасность с помощью различных прогрессивно субсидируемых программ — обязательного накопительного страхования и сберегательных программ, когда это является целесообразным, а также множества других добровольных схем, которые им могут предложить государство и рынки (Packard et al., 2018).

Теперь в результате бывшего когда-то удобным с точки зрения политики смешивания всех социальных целей в одну тему — объединение рисков, ликвидация бедности и стремление к равенству посредством перераспределения богатства — требуется провести более четкие границы между ними и ввести для них различные механизмы распределения рисков и каналы финансирования. Например, именно национальный бюджет страны является самым крупным и наиболее эффек-

тивным механизмом распределения рисков, который не дает людям обнищать. В идеале решения об альтернативных вариантах финансирования следуют за рассмотрением целесообразности внедрения соответствующего инструмента политики (объединение рисков, сбережение или предотвращение) и принятия пропорциональных ответных мер политики с учетом существующих частных возможностей. Схематически пакет мер защиты от убытков в результате шоков в области жизнедеятельности представлен на рис. 2.

Круг в самом центре представляет собой гарантированную минимальную поддержку, необходимую для покрытия большинства катастрофических убытков с самыми большими социальными издержками, такими как нарушение жизнедеятельности, обрекающее семьи на бедность, в отношении которых нет реальных или действенных альтернатив на рынке. В идеале эти инциденты случаются относительно редко, но это не всегда так. В эту программу гарантированной минимальной поддержки могут быть включены меры, призванные охватить более частые, но менее убыточные события (например, структурная текучесть на рынке труда и выход на пенсию), которые при этом имеют очевидные и значительные внешние социальные выгоды. В трех остальных кругах видно, как ответственность за финансирование и оказание помощи постепенно смещается с чисто государственных ресурсов и прямого предоставления помощи к финансированию самими домашними хозяйствами или физическими лицами и помощи за счет рыночных схем.

Возможен ли качественный скачок?

Технический прогресс, являющийся одним из глобальных факторов изменений в сфере трудовых отношений, также предоставляет государствам возможность отказаться от преобладавшей в индустриальную эпоху политики или совершить качественный скачок и предложить гражданам и жителям более эффективный механизм распределения рисков.

Индийская программа «прямой трансферт» — инновационное использование цифровых технологий для перевода прямых субсидий на банковские счета — является ярким примером того, что уже сегодня является возможным. В Гане в рамках программ трудоемких общественных работ были оцифрованы бумажные операции и широко внедрены биометрические машины. В результате время, необходимое для проведения платежей, сократилось с четырех месяцев до одной недели.

В настоящее время Всемирный банк инвестирует 15,1 млрд долл. США в системы предоставления услуг и связанные с ними технологии. Такие платформы, как социальные реестры, удостоверения личности и механизмы осуществления платежей, позволяют начать работу с неохваченными такими услугами группами населения. Например, примерно 75 000 девушек и женщин в сельских районах Замбии теперь могут выбирать, получать электронные платежи через банк, мобильный кошелек или предоплаченную карту. В Западной Африке базовая платформа удостоверения личности имеет цель охватить к 2028 году 100 миллионов человек на региональном уровне. Для того чтобы достичь целей в области развития человеческого потенциала, в Индонезии программой денежных трансфертов было охвачено 10 миллионов бедных семей, в том числе в самых удаленных восточных частях архипелага.

Рисунок 2

Круги защиты

От государственного финансирования к частному финансированию, новый подход к обеспечению социальной безопасности



Источник: Packard et al., 2018. World Bank, Washington, DC.

Что касается настоятельной необходимости принятия новых моделей в области политики, то именно страны с самыми низкими доходами обладают определенным преимуществом: слабый охват населения в рамках политики индустриальной эпохи в области распределения рисков означает больше возможностей для совершения скачка к более современной системе социальной защиты. Как показал опыт в областях телефонии и финансовых услуг, ограниченный охват устаревших моделей позволяет странам легче внедрять новые подходы.

Инвестиции многих стран в развитие потенциала и систем для более эффективного выявления нуждающихся в помощи домашних хозяйств, оценки уязвимости и бедности, а также для более действенного предоставления денежных трансфертов являются важнейшими активами, которые превращают предлагаемые здесь политические идеи в реальные возможности.

Вместе мы можем влиять на будущее социальной защиты так, чтобы обеспечить широкую выгоду для всех людей, особенно для самых бедных. **ФР**

МИХАЛ РУТКОВСКИ — старший директор Всемирного банка по вопросам мировой практики в области социальной защиты и занятости.

Литература:

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." *Social Protection and Jobs White Paper*, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.

Почти никто не беден настолько, чтобы не иметь возможности делиться

Обеспечение минимального уровня социальной защиты доступно практически везде

Майкл Сишон

ФОТОГРАФИЯ ЛЮБЕЗНО ПРЕДОСТАВЛЕНА МАЙКЛОМ СИШОНОМ.



«ДЛЯ ЛИКВИДАЦИИ БЕДНОСТИ миру не хватает правильных приоритетов, а не средств». Это слова Хуана Сомавия, бывшего генерального директора Международной организации труда (МОТ) в 1999 году.

Пусть за последние десятилетия мы и добились определенных успехов, но для более чем половины населения мира жизнь по-прежнему остается крайне тяжелой. Каждый человек, относящийся к этому большинству, страдает по крайней мере от одной из трех социальных бед, созданных человечеством или, по крайней мере, с которыми человечество мирится: от вопиющего неравенства, изнуряющей незащищенности и крайней нищеты. Уже более ста лет мы знаем, что можно сделать для того, чтобы улучшить ситуацию. Социальная защита эффективно и быстро сокращает неравенство и нищету посредством денежных переводов и неденежных пособий. Обеспечение прочного базового уровня социальной защиты доступно с финансовой точки зрения и реализуемо практически во всех странах. Этого можно достичь уже сейчас или довольно скоро, по крайней мере, после некоторых вложений в укрепление системы надлежащего управления.

На протяжении десятилетий, когда речь шла о социальной защите, мировое сообщество руководствовалось универсальным этическим компасом. Начиная с рекомендаций МОТ 1944 года о гарантиях получения дохода и медицинской помощи и Всеобщей декларации прав человека 1948 года, социальная защита признается одним из прав человека. И совсем недавно право на социальную защиту наполнилось конкретным содержанием с принятием Рекомендации МОТ R202 2012 года, касающейся националь-

ных минимальных уровней социальной защиты, и Целей в области устойчивого развития (ЦУР), утвержденных на саммите Организации Объединенных Наций в 2015 году.

Рекомендация R202 содержит руководящие указания по внедрению минимального уровня социальной защиты через определение двуединых целей по гарантиям дохода и охраны здоровья как возможности доступа ко всем товарам и услугам первой необходимости. Для этого необходимо найти сбалансированное сочетание денежных трансфертов и прямого предоставления услуг. Первоочередной задачей является обеспечение универсальной защиты для всех, кто в ней нуждается.

ЦУР также охватывают широкую тематику, включающую социальные трансферты, здравоохранение, образование и другие жизненно важные услуги. Основными целями социальной защиты являются «внедрение на национальных уровнях надлежащих систем и мер социальной защиты для всех» и «обеспечение всеобщего охвата услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков».

Что мешает нам добиться большего прогресса в деле достижения социальной справедливости?

Финансируемые из государственных средств трансферты по программам социальной защиты часто подаются как неустойчивые и мешающие экономическому развитию. Стратегии многих обществ и государств в области развития и экономики основывались на экономических мифах, среди которых были и мнимая обратная связь между экономическими показателями и перераспределением, и теория о том, что эффект справедливого распределения автоматически ведет к сокращению бедности и неравенства по мере развития экономики. Однако действительность и исследования свидетельствуют, что это всего лишь мифы. Практически во всех странах с развитой экономикой существуют внушительные системы социальной защиты, расходы на которые составляют от 20 до 27 процентов ВВП и более. Отсутствуют какие-либо подтверждения того, что они не достигли более высоких темпов роста именно из-за борьбы с бедностью, неравенством и незащищенностью. Если бы миф о справедливом распределении был правдой, мы бы не видели столь большого разброса в уровнях бедности и неравенства между странами с аналогичными показателями ВВП на душу населения. Не имеющие управления рынки сами по себе не развивают каналы перераспределения за исключением механизмов передачи богатства или совместного пользования доходами внутри семьи или родственных групп.

Однако то, что социальная защита не является ни устойчивой, ни доступной — это и есть тот самый «убийствен-

ный» миф, который столь часто препятствует прогрессу в этой области. Это направление мысли основано на утверждении, что многие страны не располагают ни ресурсами, ни возможностями по их мобилизации для финансирования даже базовой социальной защиты. Эту идею ставит под сомнение всестороннее исследование Глобальной коалиции за минимальные уровни социальной защиты (всемирной сети из почти 100 профсоюзных и общественных организаций), а также аналогичные исследования других групп.

Коалиция разработала индекс для 150 стран, который рассчитывает ресурсы, необходимые для ликвидации пробелов в области социальной защиты, то есть для обеспечения гарантий минимального дохода и здравоохранения, как того требует Рекомендация R202. Около половины из 150 стран может закрыть этот пробел посредством направления на социальную защиту менее 2 процентов своего ВВП (см. рисунок). Восемьдесят процентов может добиться этого при расходах менее 5 процентов ВВП. И только примерно 12 стран потребуются международная помощь для финансирования минимальной социальной защиты. Гипотетическому глобальному фонду, на который приходилось бы примерно 50 процентов расходов этих стран на социальную защиту, ежегодно требовалось бы от 10 до 15 миллиардов долларов. Это равно примерно 0,09 процента от всех мировых военных расходов в год, составляющих по расчетам Стокгольмского международного института исследования проблем мира почти 1,7 трлн. долл. США. Эта сумма равна малой части от одной тысячной доли всех глобальных бюджетных издержек, вызванных мировым финансовым кризисом, и представляет собой тот уровень солидарности, который мы можем себе позволить.

На рисунке показан расчет стоимости полностью адресной или основанной на проверке нуждаемости системы социальной защиты. В действительности адресность не бывает идеальной, и, следовательно, многие страны будут и должны использовать более универсальные виды помощи. Эти виды льгот и помощи могут сочетаться с налоговыми системами, которые забирают часть перераспределенных ресурсов у людей, чьи потребности в настоящее время являются менее острыми. Справедливые и эффективные налоговые системы могут помогать собирать намного больше дополнительных средств, чем можно сберечь с помощью таких же сложных механизмов индивидуальной проверки нуждаемости.

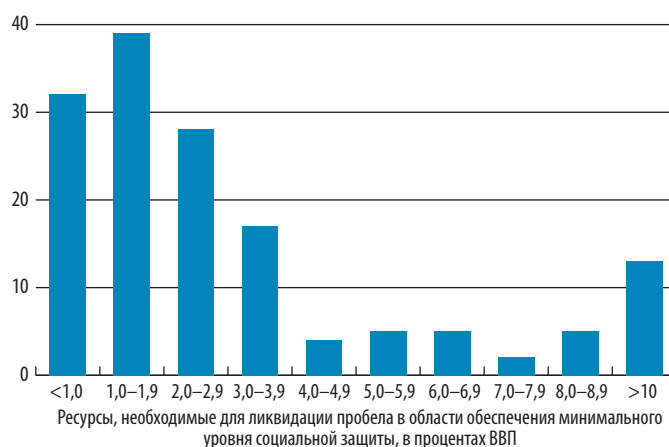
Большинству стран вполне по средствам социальная защита; скорее, они не могут позволить себе пренебрегать ею. Ни одна страна не сможет полностью реализовать свой экономический потенциал, не вкладывая средства в здравоохранение, образование и материальное обеспечение своих граждан.

Недавно директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард заявила о том, что ЦУР имеют «приоритетное значение на мировом уровне». По ее словам, когда дело касается сокращения неравенства, «важную роль приобретают государственные инвестиции в таких областях, как здравоохранение, образование и системы социальной защиты».

Что нужно для быстрого перехода к системе социальной

В пределах досягаемости

Примерно 80 процентов исследованных стран могут закрыть пробелы в области социальной защиты, потратив на это менее 5 процентов своего ВВП. (Число стран)



Источник: Bierbaum, M., A. Oppel, S. Tromp, and M. Cichon. 2016. *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

Примечание. Основано на исследовании 150 стран.

защиты для всех? Чтобы привести наше развитие и управление в соответствие с признанными в мире моральными установками, нужны политическая воля и смелость.

Требуются мужество для того, чтобы преодолеть возражения и мобилизовать бюджетные ресурсы для финансирования инвестиций в социальную защиту. Богатое государство должно платить за эффективные и действенные системы социальных трансфертов. Другими словами, нам нужны эффективные, справедливые, прогрессивные налоговые режимы; прочные механизмы сбора налогов; и должно управление бюджетом.

Больше всего политическая воля нужна для того, чтобы сделать социальную защиту приоритетной областью политики. Мы не можем полагаться на то, что правящие элиты сами осуществят такие перемены. В распоряжении у гражданского общества есть моральный компас и основные данные, чтобы показать, что почти ни одна страна в мире не настолько бедна, чтобы не делиться с нуждающимися.

Готовящаяся МВФ стратегия социальной защиты потенциально окажет влияние на жизнь многих миллионов людей. Эта стратегия должна руководствоваться сознанием сообщества наций, а не упрямо продвигаемой и зачастую плохо определенной идеей бюджетной устойчивости. **ФР**

МАЙКЛ СИШОН — действительный член Международного совета по социальному обеспечению и его бывший председатель. Он является бывшим профессором на кафедре социальной защиты в Мaaстрихтской высшей школе управления при Университете Организации Объединенных Наций в Мaaстрихте (Нидерланды).



Смена течений

В условиях глубоких социальных изменений
государство всеобщего благосостояния необходимо, как никогда прежде

Николас Барр

Произошедшие в мире изменения повлияли на семейные отношения, работу и профессиональные навыки. В первые послевоенные годы в странах с развитой экономикой большинство людей женились и оставались в браке. Жена занималась хозяйством, а муж был кормильцем, обычно не меняя работу долгие годы, а возможно, всю жизнь и, как правило, имея неизменный набор навыков.

Из одного лишь описания этого мира ясно, насколько он изменился. Сегодня пожизненная занятость перестала быть нормой. Рынки труда становятся все более неустойчивыми. Бурный технологический прогресс требует от работников освоения новых навыков. Гораздо больше женщин имеет оплачиваемую работу, больше браков заканчивается разводами, а родительство уже не так тесно связано с браком.

На протяжении десятилетий государство всеобщего благосостояния эволюционировало, реагируя на эти изменения в экономических, демографических и социальных условиях. Эти условия продолжают меняться, требуя изменений в устройстве системы, но при этом делая государство всеобщего благосостояния как нельзя более актуальным.

Почему государство всеобщего благосостояния?

Перед рассмотрением конкретных проблем мы должны задать общий вопрос: какова цель государства всеобщего благосостояния? Одна из общеизвестных причин заключается в помощи бедным. Второй основополагающей, но менее понятной причиной является урегулирование неэффективности рынка. Рынки могут быть неэффективными по многим причинам, которые рассматривались в авторитетных работах в области экономики информации, поведенческой экономики, неполных рынков, неполных договоров и оптимального налогообложения.

Эти проблемы одновременно объясняют и оправдывают существование государств всеобщего благосостояния. Несовременная информация, которой располагают потребители, вызывает необходимость в регулировании здравоохранения и пенсионных фондов. Несовременная информация, предоставляемая страховыми компаниями о рискованности различных заявителей, объясняет, почему государственные учреждения или учреждения с участием государственного капитала страхуют от рисков здоровью или от безработицы. Поведение, отклоняющееся от строгой экономической логики, служит доводом в пользу обязательного характера пенсионных сбережений.

По этим причинам, даже если бы бедность можно было волшебным образом ликвидировать, государство всеобщего благосостояния по-прежнему требовалось бы для организации страхования и содействия людям в планировании жизненного пути посредством перераспределения доходов, полученных ими в более молодом возрасте, в пользу их самих, но в более пожилом возрасте.

В-третьих, государство всеобщего благосостояния является элементом политики, направленной на поддержку эко-

номического роста (Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014). Инвестирование в навыки приобретает все большую значимость для экономического роста и обмена плодами этого роста. Перераспределение доходов также способствует экономическому росту; например, возможность позволить себе правильное питание улучшает результаты обучения.

Если учесть все три причины, то можно представить государство всеобщего благосостояния как инструмент оптимального распределения рисков.

- Рассматриваемое как страхование при рождении от неизвестных исходов в будущем, оно помогает сокращать бедность.
- Рассматриваемое как ответная реакция на неэффективность рынка, оно решает технические проблемы в частном страховании, особенно относящиеся к безработице, медицинским рискам и социальному обеспечению.
- Распределяя таким образом риски, оно вносит вклад в экономический рост. Без системы социальной защиты люди менее склонны отваживаться на создание нового предприятия. С другой стороны, слишком низкий риск также является субоптимальным: коммунистическая система защищала людей практически от всякого риска и тем самым душила усилия и инициативу.

При более пристальном взгляде на роль государства благосостояния как инструмент распределения рисков отправной точкой видится разграничение риска и неопределенности. Этот момент является центральным: если речь идет о риске, то вероятностное распределение исходов известно достаточно хорошо, чтобы актуарный механизм (то есть страховые премии, относящиеся к индивидуальному риску) работал сравнительно точно. Например, имеющихся данных об автомобильных авариях с участием водителей различных возрастов и с различными категориями транспортных средств достаточно для того, чтобы позволить страховщикам рассчитывать премии за автомобильное страхование. Но актуарная модель не слишком удачно справляется с неопределенностью, такой как неопределенность в отношении темпов инфляции в отдаленном будущем. Напротив, социальное страхование может справиться как с риском, так и с неопределенностью, поскольку государство может потребовать, чтобы все вошли в единый страховой пул, и может корректировать взносы с течением времени.

Что означают эти изменения в рисках и неопределенности для семейных отношений, работы и навыков с точки зрения социальной политики?

Когда браки были преимущественно устойчивыми, основным риском для семьи была смерть кормильца. В наши дни больше женщин получает хорошее образование и имеет оплачиваемую работу, а структура семьи стала более разнообразной. Эти изменения указывают на необходимость мер политики, расширяющих возможности выбора между оплачиваемой работой и семейными обязанностями, включая доступный уход за детьми, и таких мер политики, как закон о равной оплате труда, повышающих гендерное равенство.

На рынках труда основным риском раньше была кратковременная безработица. Сегодня люди взаимодействуют с рынками



Надлежащая социальная политика требует, чтобы деятельность рынка и государства усиливали друг друга.

труда более разнообразно. Они чаще меняют работу, зачастую с эпизодами неполной занятости, самозанятости или нахождения вне состава официальной рабочей силы. Занятость стала более нестабильной. В будущем технологический прогресс, включая распространение искусственного интеллекта, может сделать занятость еще более неустойчивой. При столь широком многообразии отношений на рынке труда меньше работников имеет постоянную занятость, и поэтому организация взносов в фонды социального обеспечения и частные пенсионные программы через работодателя работника стала менее эффективным способом обеспечения надежной защиты.

Послевоенные системы социального обеспечения исходили из того, что работникам хватит того или иного набора навыков на всю жизнь. Сегодня бурно развивающиеся технологии создают потребность в более высококвалифицированной рабочей силе с большим многообразием навыков, а скорость изменений означает более короткий срок службы навыков. Эти тенденции требуют коренной перестройки образования и профессиональной подготовки. Необходимо увеличить их объем, сделать их более разнообразными с точки зрения содержания и методик обучения, включая расширение роли предприятий, и их необходимо повторять. Эта деятельность потребует масштабного финансирования.

Помимо этих конкретных рисков, системы социального обеспечения также защищают от системного риска, включая риск торговой войны или экономического кризиса, политической нестабильности, вреда, наносимого окружающей среде климатическими изменениями или ядерными авариями; и изменяющейся возрастной структуры.

Не все из указанных проблем новы: экономическая и политическая нестабильность 1930-х годов послужила важным побудительным фактором для послевоенных реформ. Другие риски, в частности связанные с причинением вреда окружающей среде и с технологическим прогрессом, стали более заметными. Крайне важно, что это не только системные риски, но и в большинстве случаев факторы неопределенности. Оба аспекта усиливают центральную роль государства всеобщего благосостояния.

Ответные меры политики

Какие меры политики нам следует избрать для управления этими меняющимися рисками и как мы будем их финансировать?

Управление рисками доходов в течение трудового стажа включает предоставление дохода безработным и восстановление и расширение возможностей заработка, например, посредством обучения и обеспечения ухода за детьми. В этой связи возобновилось обсуждение вариантов универсального базового дохода. Его целесообразность зависит одновременно от уровня выплат и от перераспределения доходов. Поскольку перераспределение смещено в сторону более низких уровней

дохода, чистые выгодоприобретатели будут превосходить по численности чистых спонсоров. В результате высокая средняя ставка налога, необходимая для финансирования крупных выплат, может создать значительные отрицательные стимулы к работе. С другой стороны, если машины, управляемые искусственным интеллектом, повысили темпы экономического роста и тем самым расширили налоговую базу, бюджетные ограничения, возможно, ослабели. Выплаты такого типа могут стать важны как для социальной, так и для экономической стабильности.

Управление рисками доходов после выхода на пенсию означает отход от опоры на взносы, основанные на статусе занятости. Частично проблему решает не предусматривающая взносов пенсионная программа с фиксированными выплатами, финансируемая за счет налогообложения, право на участие в которой определяется возрастом и критерием резидентной принадлежности, без требования о совершении взносов. Такие программы получают распространение в странах с более развитой экономикой, включая Канаду, Нидерланды, Новую Зеландию и Чили, и в странах с формирующимся рынком. Пенсии, не предусматривающие взносов, обеспечивают двойное преимущество: они сокращают бедность и уменьшают разрыв в пенсионном доходе между мужчинами и женщинами. Параллельной мерой является увеличение минимального пенсионного возраста с течением времени ввиду увеличения продолжительности жизни. Выбирать уровень пенсий, не предусматривающих взносов, и пенсионный возраст следует таким образом, чтобы это обеспечивало сокращение бедности, не отвращая от работы и сбережений.

Единственной оптимальной пенсионной системы для всех стран не существует (Barr and Diamond, 2009). Успешно работающие программы на основе заработной платы принимают разнообразные формы. Одним из примеров является условно-накопительная программа, впервые опробованная Швецией в 1990-х годах. Это распределительная система без создания фондов (то есть взносы текущего года финансируют пенсии текущего года), однако в отличие от традиционных распределительных программ эта система обеспечивает выплаты, которые тесно увязаны с кумулятивными взносами работника. Такой же замысел был реализован в Латвии, Норвегии и Польше. Индивидуальные счета, если они являются частью более широкой пенсионной системы, должны быть организованы в рамках простых программ сбережений с дешевым администрированием (обязательное участие или автоматическое включение участников), которые дают ограниченную возможность выбора и являются хорошей опцией по умолчанию для людей, не сделавших выбор (Barr and Diamond, 2017). В перспективе электронные платежи открывают возможность увязки пенсионных взносов с расходами на потребление, а не с доходами.

Если говорить о рисках для здоровья, страны с развитой экономикой практически единодушны в том, что из-за непре-

одолимой неэффективности рынка частное актуарное страхование плохо подходит для медицинских рисков, а США — единственная из стран с развитой экономикой, применяющая этот подход. Один из главных выводов (Barr, 2012) заключается в том, что вмешательство в степени, необходимой для решения множества технических проблем, с которыми сталкивается актуарное медицинское страхование на основе индивидуальных рисков, приводит к появлению системы, представляющей собой социальное страхование де-факто, при котором все участвуют в едином страховом пуле.

При управлении риском несоответствия навыков необходимо признать возрастающую сложность обеспечения надлежащего образования и профессиональной подготовки. Круг навыков, требуемых на рынке труда, расширяется, как и способы их приобретения; учитывая скорость технологического прогресса, работникам придется проходить переподготовку, иногда неоднократную, в течение все более длительного трудового стажа.

Таким образом, необходима система, имеющая не менее трех стратегических характеристик:

- акцент на развитии в раннем детстве, с учетом результатов авторитетных исследований, показывающих, что трудно восполнить раннее отставание в познавательном и социальном развитии;
- гибкость при выборе отдельными людьми предмета, способа и скорости освоения навыков и жизненного пути посредством профессионального и академического обучения;
- система финансирования для поддержки подобных способов приобретения навыков, включая, если возможно, сочетание денег налогоплательщиков с продуманной системой студенческих кредитов, как в Австралии, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве.

Какова роль индивидуальных взносов в этих новых системах социального обеспечения? Очевидно, что выплаты на основе заработной платы должны предусматривать взносы. Тем не менее, если первоочередной целью выплат является страхование (в здравоохранении) или сокращение бедности (в базовых пенсиях), взносы, совершаемые работником через работодателя, не только менее эффективны, чем в прошлом, но также могут лишать стимула к занятости в официальном секторе. Таким образом, медицинское обеспечение и аналогичные льготы, возможно, лучше финансировать за счет налогообложения с более широкой базой (Levy, 2008) или за счет выделенного источника доходов, который не связан со статусом занятости, например, за счет части поступлений от налога на потребление.

Во всех этих областях важно различать структуру деятельности и способ ее финансирования. Кто осуществляет деятельность более эффективно — рынок или государство? Если не наблюдается значительной неэффективности рынка, обычно наилучший результат обеспечивает предоставление этого права рынку, дополненное перераспределением доходов. Как надлежит финансировать деятельность? Если предусматривается государственное финансирование, ответ будет зависеть от состо-

яния бюджета и политической экономии страны. Например, скандинавские страны голосуют за повышение налогов для финансирования увеличения объема и улучшения качества государственных услуг таким образом, который политически невозможен в Соединенном Королевстве или США.

Участие государства

Наконец, почему необходимо участие государства? Надлежащая социальная политика требует, чтобы деятельность рынка и государства усиливали друг друга и чтобы планируемые меры политики согласовывались с зернами экономической науки. Существует много решений, которые учитывают неэффективность рынка, признают изменение конъюнктуры рынка труда и структуры семьи и опираются на выводы поведенческой экономики — например, «подталкивание» людей к увеличению сбережений путем автоматического включения их в пенсионную программу.

Все пенсионные проекты предусматривают значительное участие государства в финансировании и регулировании, а также, в различной степени, в их реализации. Медицинские услуги могут предоставляться частным сектором, как в Канаде, государственным сектором, как в Скандинавии, или посредством сочетания обеих систем, как во Франции и Германии. Финансирование здравоохранения может быть организовано на национальном или субнациональном уровне или некоммерческими организациями. Однако во всех случаях успешно работающие системы основаны на социальном страховании или налоговом финансировании, а не на частном актуарном страховании.

Большинство споров о социальной политике носит идеологическую окраску. В США участие государства в здравоохранении часто критикуют как «социализм»; в Соединенном Королевстве большинство чуждается участия частного сектора как «приватизации». Эти аргументы бесполезны, потому что они используют идеологию там, где не нужно. Правильной (и жизненно важной) территорией идеологии является установление задач — «что делать». «Как» — или относительные роли рынка и государства — следует рассматривать как технический вопрос, касающийся степени неэффективности рынка в свете основных рисков и факторов неопределенности. **ФР**

НИКОЛАС БАРР — профессор экономики государственного сектора Лондонской школы экономики и политических наук.

Литература:

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.

———, and Peter Diamond. 2009. “Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions.” *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. “Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness.” Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth.” IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.



В ПОИСКАХ РАВНОВЕСИЯ

Китай стремится адаптировать социальную защиту к требованиям рыночной экономики

Кен Уиллс

В современном развитии Китая неизбежно должно было наступить время — начиная с создания в 1949 году государства всеобщего благосостояния «от колыбели до могилы» — когда Народная Республика перестанет быть в состоянии удовлетворять надежды своего народа на лучшую жизнь.

Возможно, это время наступило.

Китай процветал на протяжении десятилетий, когда темпы роста достигали почти двузначных чисел, с тех пор как Дэн Сяопин начал экспериментировать с местными рынками и освободил часть экономики из-под государственного контроля в 1980-х и 1990-х годах. В результате быстрого перемещения страны из категории развивающихся стран на второе место среди крупнейших экономик мира появились внушительный средний класс и сотни миллиардеров.

Но рост был неравномерным, оставляя зияющие разрывы между богатыми и бедными, между процветающими прибрежными городами и заброшенными, в основном сельскими, регионами внутри страны. В то же время Китай стремился, с неодинаковыми результатами, преобразовывать такие услуги, как пенсии и здравоохранение, с учетом требований все более ориентированной на рынок экономики. Сегодня, когда правительство Си Цзиньпина пытается примирить чаяния растущего среднего класса с потребностями миллионов людей, которые продолжают жить в бедности, ему также приходится преодолевать проблемы замедления роста.

В своем выступлении в октябре 2017 года на Национальном конгрессе Коммунистической партии перед избранием на второй пятилетний срок Си признал, что правительство, по существу,

не оправдало ожиданий людей. Он намерен переосмыслить, каким образом Коммунистическая партия будет обеспечивать своих граждан в грядущие десятилетия.

«По мере вступления социализма с китайскими особенностями в новую эру изменилось основное противоречие, стоящее перед китайским обществом», — сказал Си тысячам делегатов партии, собравшимся в Большом зале народных собраний в Пекине, в то время как сотни миллионов зрителей по всей стране смотрели трансляцию по телевидению. «Сейчас мы имеем дело с противоречием между несбалансированным и неадекватным развитием и постоянно растущими потребностями людей в лучшей жизни».

Эти потребности, по его словам, «становятся все шире».

Перечисляя достижения своего правительства, Си с гордостью говорил о том, что за предыдущие пять лет Китай вызволил из бедности примерно 60 миллионов человек, но также отметил, что многое еще предстоит сделать. Он призвал покончить с нищетой в сельских районах к 2020 году, что, безусловно, является грандиозной задачей, «опираясь на совместные усилия правительства, общества и рынка».

В то время как другие руководители, которые последовали за Дэн Сяопином, стремились раскрепостить силы рынка, чтобы ускорить экономический рост и сократить бедность, Си, как считают некоторые ученые и политические наблюдатели, обращает эту тенденцию вспять и подтверждает роль партии и государства.

«Он отдает предпочтение общественной сфере и расширяет ее социальный, политический и экономический охват», — писал в ноябре 2017 года специалист по Китаю Эван Фейгенбаум в статье для Вашингтонского Фонда Карнеги «За международный мир». «В последние десятилетия партия просто недостаточно учитывала изменившиеся условия стареющего общества и растущего экономического неравенства».

Во время обвала фондовых рынков в 2015 году правительство вновь ввело серию мер контроля за движением капитала из страны и торговлей на свободном рынке. Си также повысил роль членов партии в Советах директоров как частных, так и государственных компаний.

В то же время его правительство вновь открыло «краны» кредитов для государственных предприятий, — отдавая им предпочтение перед растущим частным сектором, — для стимулирования экономического роста. В стремлении снизить финансовые риски, связанные с выходящим из-под контроля долгом, в одной из трех основных «битв», упомянутых Си, ограничения на корпоративное кредитование несоразмерно повлияли на частные компании. При этом правительство нажимает на «педаль газа» для государственных предприятий, которые пользуются займами за счет средств, высвобожденных в результате недавнего снижения банковских резервных требований. Опыт все же показывает, что кредитование государственного сектора является менее эффективным способом стимулирования экономики и может фактически увеличить объем необслуживаемых кредитов.

При Мао Цзэдуне, который возглавлял Коммунистическую партию до его смерти в 1976 году, Китай в основном наращивал мощь страны посредством капиталовложений в тяжелую индустрию, и работники трудились плечом к плечу, получая в целом одинаковые, но низкие, доходы. Подавляющее большинство людей, проживавших в сельской местности, входило в сельскохозяйственные коллективы или коммуны. Правительственные предприятия и учреждения совместно предоставляли «железную чашу риса» в виде льгот, включая жилье, образование, медицинское обслуживание, пенсии, базовые доходы и даже помощь в покрытии расходов на похороны.

Когда после смерти Мао страна устремила взгляд за пределы своих границ, она начала проводить экономические реформы, которые отражали рыночные механизмы, но позже получили название «социализма с китайской спецификой». В то время как Дэн использовал системы стимулов для стимулирования экономики, — например, в начале 1980-х годов он ввел план в масштабах всей страны, позволивший крестьянам получать прибыль от избыточного производства, — он также начал перестраивать государство всеобщего благосостояния, чтобы удовлетворить потребности работавших в частном секторе.

Вначале число осмелившихся основать собственный бизнес ограничивалось неопределенностью, вызванной необходимостью отказаться от льгот, которые были связаны с занятостью в государственном секторе. Некоторые меры помогли людям стать более независимыми, включая реформы трудовых договоров и цен, а также альтернативы коллективам, которые перенесли ответственность за прибыль и убытки на менеджеров. После того как некоторые люди разбогатели, другие тоже пошли на решительный шаг и пустились в море малого предпринимательства.

В конце 1970-х годов обозначились первые шаги по передаче социальных услуг государственными предприятиями местным органам управления. Была создана базовая система социального обеспечения, хотя руководящие принципы многоуровневой системы социального страхования, социального обеспечения и индивидуальной программы сбережений, среди прочих льгот, были разработаны только в 1994 году. Однако этих шагов было недостаточно для облегчения положения государственных предприятий, которым становилось все труднее нести расходы на социальные пособия.

«Без опоры на надлежащую систему социального обеспечения предприятиям государственного сектора, которые несут бремя обеспечения благосостояния, будет трудно конкурировать на рынке», — отмечал Бинцин Ли, директор Программы по китайской социальной политике Университета Нового Южного Уэльса в Сиднее, в работе под заголовком «Welfare State Changes in China Since 1949» («Изменения в государстве всеобщего благосостояния в Китае с 1949 года»).

Для повышения конкурентоспособности были введены такие меры, как отмена положений о предоставлении

жилья работодателями. Положение предприятий было дополнительно облегчено в конце 1990-х годов. Страхование на случай безработицы, пособия на обеспечение средств к существованию и гарантии минимальных доходов пришли на смену пожизненной работе, в то время как была введена базовая система пенсионного обеспечения и определенный охват медицинскими услугами, хотя степень этого охвата первоначально была низкой.

Темпы перемен ускорились по мере подготовки Китая ко вступлению во Всемирную торговую организацию, которое стало знаковым событием в конце 2001 года, привлекло огромные объемы иностранных инвестиций и ориентировало китайские компании на экспортные рынки. Чтобы конкурировать с соседними «тиграми» — САР Гонконг, Сингапуром и Южной Кореей — китайские государственные предприятия должны были продолжить рационализацию, а государственная политика привела к увольнению десятков миллионов работников.

Но и для тех, кто остался в государственном секторе, реформы значительно изменили отношения работников с предприятиями. В рамках усилий по повышению эффективности работников стали нанимать по контрактам, и обязательства компаний по предоставлению множества пожизненных программ социального обеспечения значительно сократились. Пенсионные реформы были призваны предоставить систему защиты для работников, независимых от государственных фирм.

Как писали Хуоюнь Чжу и Алан Уокер в статье “Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions?” («Пенсионная реформа в Китае: какие пенсии кто получает?»), опубликованной в этом году, к 2005 году типичный городской рабочий, вышедший на пенсию, получал две разные пенсии. Одна из них поступала со счета, на котором накапливались взносы работодателя, с выплатами, которые зависели от средней заработной платы работников, зарплаты работника до выхода на пенсию, и количества лет, в течение которых делались взносы. Вторая финансировалась со счета, содержащего индивидуальные взносы.

Трудности, которые приходилось преодолевать китайским плановикам, усугублялись тем, что процветающие новые отрасли промышленности в крупных городах Китая привлекали массы сельских рабочих, искавших работу с более высокой заработной платой. Эти мигранты часто нуждались в продовольствии, жилье и социальных услугах, а сельские районы опустели, когда их покинули люди трудоспособного возраста.

Сейсмический сдвиг в сфере социальных пособий произошел в конце 2000-х годов в ответ на глобальный финансовый кризис. Поскольку экономика Китая не была полностью открыта для внешнего мира, она оказалась частично изолированной от самых отрицательных проявлений этого экономического спада. Государственные финансы Китая находились в более благополучном положении, что позво-

лило ему приступить к обширной программе стимулирования, которая подстегнула развитие внутренней и мировой экономики и привела к расширению охвата социального обеспечения.

Инвестиции были увеличены, чтобы расширить предложение доступного жилья, а налоги были реформированы, чтобы сделать их более прогрессивными; расходы на здравоохранение, образование и культуру были направлены в сельские районы, на пользу которым также пошли расходы на автомобильные дороги, железные дороги и энергосистемы.

Тем не менее, разрыв в доходах между городскими и сельскими районами, а также прибрежными и внутренними регионами сохранялся или даже продолжал расти, а коэффициент Джини стойко оставался на уровне выше 0,4 (ноль равняется полному равенству распределения доходов, а 1 показывает полную концентрацию доходов).

Важных элементов системы социальной защиты все еще не хватало. Многие сельские жители, безработные городские жители и неработающие мигранты не были охвачены пенсионными программами до 2009 года. Чжу и Уокер отмечают, что последующие пересмотры в 2015 году расширили охват программ при переходе от модели государство-предприятие к модели государство-общество.

В результате в настоящее время охвачена большая часть населения Китая, составляющего 1,4 млрд человек, но неравномерная система усугубляет неравенство, как отмечают Чжу и Уокер. «Во-первых, важный аспект социального расслоения был преобразован в пять различных категорий пенсионных моделей», — пишут они. «Во-вторых, новая пенсионная модель укрепила связь между пособиями и взносами, отдающую предпочтение более обеспеченным».

Между тем, Китай существенно расширил охват медицинского страхования. Начиная с 1998 года были охвачены городские работники государственных и частных компаний. К концу 2009 года в него вошли студенты, дети, городские безработные и жители деревень.

«Десять лет назад большинство людей в Китае не имело доступа к медицинскому страхованию; сегодня 96 процентов или около того тем или иным образом охвачено, — говорит в интервью Дали Ян, профессор политологии Чикагского университета. — Всегда можно сказать: «Может быть, доплата слишком высока или в охвате много пробелов, но на самом деле это очень существенно».

Несмотря на расширение системы социальной защиты при Си, по данным правительства, порядка 30 миллионов человек — почти 2 процента населения — живет за чертой бедности, которая, по определению, соответствует уровню доходов, эквивалентных примерно 95 центам в день. Согласно оценкам Всемирного банка, официальные цифры замалчивают тот факт, что почти 500 миллионов человек живут чуть выше черты бедности, то есть менее чем на 5,5 доллара в день.

Одним из решений было перемещение бедных сельских жителей в города, где, возможно, легче найти работу. В 2014 году правительство Си приступило к беспрецедентному плану переселения примерно 250 миллионов человек в города к 2026 году. Это означает пересмотр муниципальных границ с целью охвата прилегающих сельских районов, переселение сельских жителей и даже строительство совершенно новых городов. Этот план служит достижению одновременно нескольких целей страны: увеличению доли городских жителей в Китае в соответствии с мировыми стандартами стран с развитой экономикой, увеличению внутреннего потребления в целях перебалансирования экономики с уменьшением роли экспорта, и улучшению предоставления социальных услуг.

Средства на сокращение бедности, выделенные из бюджета центрального правительства, в первой пятилетке Си в два с лишним раза превысили совокупные расходы за предыдущие пять лет. Эти деньги идут, главным образом, на инфраструктуру, сельскохозяйственные субсидии и льготные кредиты. Но расходы на другую важную программу сокращения бедности — обеспечение минимального уровня жизни под названием *дибао* — в процентах ВВП сокращаются, согласно данным Министерства финансов.

С учетом спада экономики достижение цели, поставленной Си, по преодолению сельской бедности к 2020 году, будет очень непростым. Замедление темпов роста привело к приостановке, даже к развороту планов дальнейшей рационализации государственных предприятий.

«Си не хочет слышать о расширении прав и возможностей частных интересов и «расширении» состава партии, — пишет Фейгенбаум. — Его команда считает свертывание некоторых из этих предыдущих мер политики необходимым шагом к новому и, с их точки зрения, более удовлетворительному разделению ролей между общественной и частной сферами».

По словам Мэри Галлахер, профессора политологии Мичиганского университета в Анн-Арборе, усилия по укреплению сети социальной защиты отставали также и потому, что местные чиновники уделяют больше внимания восстановлению роста, чем таким целям, как расширение охвата пенсий, улучшение образования или ослабление системы *хукоу*, которая привязывает людей и их пособия к конкретному региону.

«Я не думаю, что эти аспекты были эффективно интегрированы в ... систему оценки для местных чиновников», — говорит Галлахер в интервью.

Возникают другие проблемы. Введение новых технологий — еще один национальный приоритет для Си — сделало Китай конкурентоспособным в мировом масштабе, но и усугубило его потребности в социальном обеспечении. Например, стремление Китая инвестировать в робототехнику угрожает привести к масштабной безработице в разных отраслях, от логистики до обрабатывающей промышленности, которые в прошлом обеспечивали

рабочие места на всю жизнь. Вытеснение многих других работников может вызвать недовольство, если Китай возобновит усилия по рационализации государственных предприятий, вынуждая работников переключаться на национальные планы пособий, которые зачастую менее щедры, чем те, которые предоставляются работодателями.

«Часто, при закрытии этих фирм говорят, что вы лишитесь работы, но работа может заключаться в том, что придется подметать улицы», — говорит в интервью Элизабет Эконом, директор по исследованиям Азии в нью-йоркском Совете по внешним связям. «Резко отличаются и вид работы, которую они получают, и виды льгот».

«Признание Си экономических недостатков и запланированные им решения повышают ставки для его правительства, когда приоритеты отстают от ожиданий», — говорит Эконом.

«Экономические реформы, борьба с бедностью, решение экологических проблем — все это инициативы экономической политики, которые, по его мнению, необходимы для сохранения легитимности Коммунистической партии и продвижения страны вперед», — говорит она.

Но самым большим испытанием, стоящим перед правительством Си, может оказаться неизбежная демографическая тенденция — увеличивающийся разрыв между пенсионными взносами и выплатами по мере старения населения Китая.

Государственный совет, или кабинет, предсказывает, что примерно четверть населения будет старше 60 лет к 2030 году. Оценки дефицита пенсионного финансирования страны, который правительство должно заполнить, в ближайшие несколько лет варьируются от 130 млрд до 175 млрд долларов. Си обещал усовершенствовать систему, но его правительство предложило мало конкретики. В прошлом году правительство приказало нескольким крупным государственным компаниям перевести 10 процентов их акций в пенсионные фонды, чтобы уменьшить дефицит активов. И в этом году правительство предприняло шаги по устранению региональных диспропорций в пособиях. Одним из вариантов могло бы стать использование «здоровой» государственной казны, то есть финансирование взносов из общих доходов.

Другие варианты — легких среди них нет — сделали бы упор на более эффективном инвестировании средств для повышения отдачи; уменьшении размера пособий, которое было бы связано с риском отчуждения пенсионеров; или повышении ставок взносов для компаний и частных лиц, которые уже высоки по сравнению с другими странами. Уже отстающее от растущих ожиданий простых китайцев правительство должно теперь поспешить, только чтобы наверстать упущенное. **ФР**

В прошлом руководитель пекинского бюро Bloomberg News, **КЕН УИЛЛС** — независимый автор, живущий в Эванстоне, штат Иллинойс.



СОЗДАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА

Повышение внутреннего налогового потенциала имеет важнейшее значение для укрепления социальной защиты и развития человеческого капитала

Дэвид Коуди

Одна из основных проблем для развивающихся стран, желающих укрепить свои системы социальной защиты и расширить доступ к образованию и здравоохранению, заключается в том, как мобилизовать необходимые доходы в условиях крупного неформального сектора.

Неформальный сектор обычно характеризуется высоким уровнем самостоятельной занятости, низким уровнем квалификации и зачастую многочисленными

и нестабильными источниками доходов. Это ограничивает возможности мобилизации поступлений за счет налогообложения доходов — особенно групп с низкими доходами, — что требует способности проверять общий индивидуальный доход. В контексте социального страхования это также означает большую зависимость от финансирования за счет источников доходов сектора государственного управления, чем от моделей, основанных на взносах, на которые делается упор в странах с разви-

той экономикой (см. статьи «Смена течений» и «Переосмысление социальной защиты» в настоящем выпуске *Ф&Р*).

Последние исследования также показывают, что страны переходят на траекторию более высокого роста, когда налоговые доходы достигают примерно 15 процентов ВВП (Gaspar, Jaramillo, and Wingender, 2016), что отчасти отражает более высокие расходы на социальные нужды. Однако примерно в половине стран с низкими доходами — и в трети стран с формирующимся рынком — коэффициент налогообложения ниже этого 15-процентного порогового значения. Низкие коэффициенты налогообложения, в свою очередь, приводят к низкому уровню социальных расходов (см. рис. 1).

Эти большие различия налоговых коэффициентов в странах с формирующимся рынком и в странах с низкими доходами свидетельствуют о том, что у многих имеются значительные возможности для повышения налогообложения. Некоторым странам удалось повысить свои налоговые коэффициенты в последние годы путем устойчивого увеличения налоговых доходов, чтобы приблизить их к уровню 15 процентов ВВП или превысить его. Лидером в этой группе является Грузия,

Страны переходят на траекторию более высокого роста, когда налоговые доходы достигают примерно 15 процентов ВВП.

которая увеличила налоговые доходы на 12,9 процента ВВП в 2004–2008 годы. Мальдивские Острова увеличили доходы на 11 процентов ВВП в 2011–2015 годы. К числу других стран, добившихся значительных успехов за аналогичные периоды, относятся Доминика (7,5 процента, 2002–2006 годы), Гана (7,3 процента, 2000–2004 годы), Мавритания (6,1 процента, 2010–2014 годы), Мозамбик (6,1 процента, 2007–2011 годы), Гвинея (5,8 процента, 2008–2012 годы), Малави (5,7 процента, 2003–2007 годы) и Камбоджа (5,0 процента, 2012–2016 годы).

Эти страны показывают, что может быть сделано. Но каким образом правительства могут увеличить свой налоговый потенциал и справедливо, и эффективно?

По мере того как страны модернизируют свои налоговые системы, они, как правило, расширяют налоги на потребление с широкой базой и отдельные акцизные сборы и определяют приоритетность развития систем прогрессивных налогов на доходы (см. рис. 2).

Налоги на потребление с широкой базой. Увеличение доходов от налогов на потребление, особенно налога на добавленную стоимость (НДС), было основным движущим фактором для большинства стран, которым

в последние десятилетия удалось значительно повысить коэффициенты налогообложения.

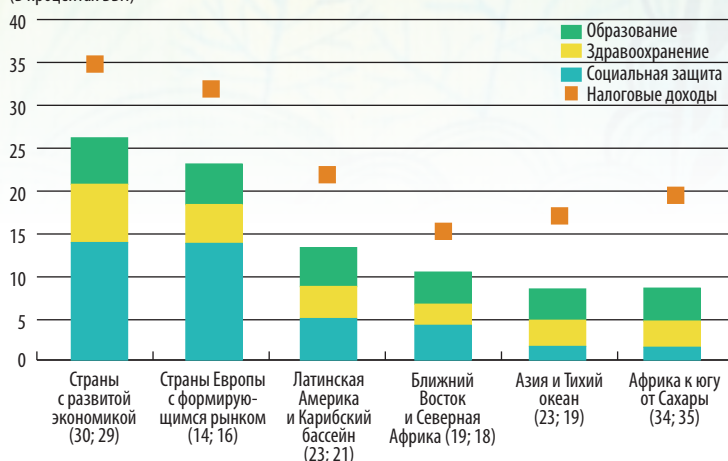
Большой упор на акцизные сборы. «Корректирующие» налоги на такие товары, как энергоресурсы, алкогольные напитки, табачные изделия и (что носит несколько более спорный характер) напитки, подслащенные сахаром, которые взимаются помимо обычного НДС, могут быть эффективным источником доходов и способствовать

Рисунок 1

Финансирование развития

Низкие налоговые доходы приводят к низким уровням социальных расходов. Поэтому увеличение доходов может помочь странам перейти на траекторию более высокого роста.

(В процентах ВВП)



Источник: комплект данных WoRLD Data Международного Валютного Фонда.

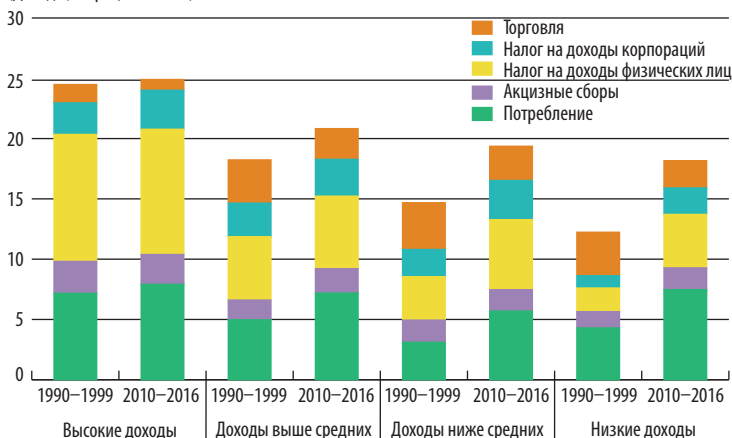
Примечание. Размер выборки относится к числу стран в выборке по расходам, затем по доходам.

Рисунок 2

Уровни и структура налогообложения

Структура налогов в более богатых странах отличается от соответствующей структуры в более бедных странах и больше сосредоточена на налогах на потребление с широкой базой и акцизных сборах.

(Доходы, в процентах ВВП)



Источник: комплект данных WoRLD Data Международного Валютного Фонда.

уменьшению отрицательных последствий для здоровья, связанных с их потреблением. Наряду с налогами на потребление, акцизные сборы обеспечивают возможный с административной точки зрения способ увеличения доходов в краткосрочной перспективе.

Прогрессивные налоги на доходы физических лиц. Развитие такой системы было важным источником доходов в странах с развитой экономикой и одним из ключевых компонентов эффективных систем перераспределения доходов. Однако высокие уровни налоговых льгот или уклонения от уплаты налогов в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах ограничивают краткосрочный потенциал таких доходов. Тем не менее, опыт показывает, что страны все же могут мобилизовать значительные дополнительные доходы путем укрепления систем налогов на доходы физических лиц.

Дополнительные налоговые меры. Для защиты и дальнейшего расширения источников налогообложения могут быть использованы другие меры. К ним относятся реформы, направленные на решение проблемы уклонения от уплаты налога на доходы корпораций, и сокращение разорительной для всех сторон международной налоговой конкуренции, но для обеспечения эффективности этих реформ может также потребоваться более активное

административного потенциала пороговые уровни НДС и налога на доходы могут быть снижены. Системы налогового аудита, основанные на рисках, могут повысить уровень соблюдения налоговых норм и справедливость налогообложения. Что касается НДС, потенциал увеличения таких доходов может быть изучен при помощи концепции С-эффективности, определяемой как отношение фактических поступлений к потенциальным, когда все потребление в стране облагается налогом по стандартной ставке. Показатель С-эффективности позволяет измерить, в какой степени правительство приближается к сбору налогов на все потребление в экономике. Потенциал доходов от увеличения этого коэффициента значителен. На практике рост доходов от НДС в последние десятилетия был обусловлен прежде всего увеличением С-эффективности, а не повышением налоговых ставок (Keen, 2013).

Повышение эффективности расходов. В странах с аналогичными уровнями расходов существуют большие различия в социальных результатах, что говорит о наличии значительных возможностей для повышения эффективности расходов. Это имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы дополнительные доходы не растрачивались впустую. Необходимо тщательно проверять все статьи расходов, с тем чтобы убедиться, что они обес-

В странах с аналогичными уровнями расходов существуют большие различия в социальных результатах, что говорит о наличии значительных возможностей для повышения эффективности расходов.

международное сотрудничество. В последние десятилетия во всем мире средние эффективные ставки корпоративных налогов значительно снизились и, как правило, ниже установленных законом ставок благодаря освобождениям, вычетам и налоговому планированию. По последним оценкам, в случае развивающихся стран долгосрочные издержки вывода прибыли из-под налогообложения в страны с более низкими налогами составляют примерно 1–1,5 процента ВВП (Crivelli, de Mooij, and Keen, 2016).

Устранение налоговых стимулов, таких как свободные от налогов зоны, освобождения и налоговые каникулы, может привести к существенным потерям доходов. Большинство стран с формирующимся рынком и развивающихся стран также имеет возможность увеличить доходы от налогов на недвижимость — эффективный и справедливый источник доходов, но с относительно умеренным потенциалом. Наконец, во многих странах доходы от природных ресурсов являются справедливым и эффективным источником доходов, который зачастую используется неадекватно.

Реформы политики и институтов должны осуществляться совместно. Например, по мере укрепления адми-

нистрируют достижение их экономических и социальных целей. Оценки неэффективности расходов в секторе здравоохранения свидетельствуют о том, что до 40 процентов расходов может быть потрачено впустую по всем группам доходов в стране. Многие страны тратят значительные суммы на неэффективные и несправедливые энергетические субсидии, направленные на защиту внутренних потребителей от колебаний международных цен на нефть. Одним из основных препятствий реформированию этих субсидий является отсутствие надежной системы социальной защиты для адекватного ограждения бедных слоев населения от роста цен на энергоносители.

Хотя налоги на потребление с широкой базой и выборочные акцизные сборы являются эффективными источниками доходов, странам важно обеспечить доступ к надежным системам социальной защиты, которые адекватно ограждают малоимущих и уязвимых от повышения цен, связанного с этими налогами. В отсутствие такой защиты ущерб для малоимущих может смягчаться при помощи более высокого порога регистрации по уплате НДС, который определяет, когда фирма достаточно велика, исходя из ее объема продаж, чтобы подлежать обложению

НДС. Другая возможность заключается в снижении ставки НДС на товары, в непропорционально высокой степени потребляемые малоимущими. При повышении акцизных сборов также можно в первую очередь сосредоточиться на товарах, в непропорциональной степени потребляемых домашними хозяйствами с более высокими доходами, таких как бензин и алкогольные напитки высшего сорта, а также, возможно, табачные изделия. Постепенный процесс реформ, определяющий порядок введения и последовательность повышения налогов на различные продукты, позволяет выделять часть прироста доходов на укрепление систем социальной защиты в краткосрочном плане, что позволяет адекватно ограждать малоимущие и уязвимые домашние хозяйства от более комплексных реформ в среднесрочной перспективе.

Стратегии укрепления налогового потенциала должны быть сформулированы в рамках более широкого процесса, который включает все правительство (отраслевые министерства и министерство финансов), участие граждан и надлежащее управление. Крайне важно встроить планы налоговых реформ в национальные планы развития, определяющие приоритетные потребности в расходах, которые часто закреплены в национальных стратегиях достижения Целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций. Необходимы также эффективные консультации и обмен информацией о комплексных пла-

нах по расходам и налогам для укрепления социального контракта с гражданским обществом. Это может привести к принятию среднесрочной стратегии в области доходов, основанной на консенсусе, как изложено в Платформе сотрудничества по налоговым вопросам (IMF et al., 2016). (Никто не голосует за повышение налогов в одиночку!)

Не менее важна необходимость в прозрачных и эффективных системах управления государственными финансами, которые обеспечивают и демонстрируют, что налоговые доходы расходуются эффективно и не растрачиваются впустую или мошенническим образом. **ФР**

ДЭВИД КОУДИ — начальник Отдела политики в области расходов в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Литература:

- Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.
- Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.
- Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.
- Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

ПРИСЫЛАЙТЕ СВОИ ЗАЯВКИ

КОНКУРС Ф&Р НА ЛУЧШЕЕ ЭССЕ



ТЕМА. Как показывают исследования, чрезмерное неравенство наносит ущерб экономическому росту и социальной структуре, подрывая доверие и лишая людей возможности полностью реализовать свой потенциал. Как можно преодолеть неравенство в XXI веке?

КРИТЕРИИ УЧАСТИЯ. Этот конкурс открыт для участия студентов магистратуры по всему миру.

Победившее в конкурсе эссе будет опубликовано в следующем выпуске *Ф&Р*. Просьба присылать эссе **не позднее 31 января 2019 года** (только на английском языке, не более 1500 слов), указав свое полное имя, программу магистратуры, вуз и адрес электронной почты по адресу: fanddcompetition@imf.org.

Улица Малиборо в вечерние часы,
Джокьякарта, Индонезия.



Ориентация НА БЕДНЫХ

Развивающиеся страны испытывают особые трудности в обеспечении социальной защиты
Рема Ханна, Аднан Хан и Бенджамин Олкен



Многие считают, что социальная защита предполагает помощь богатых стран бедным. Значение помощи особенно велико для крайне бедных стран. Серьезные потрясения могут быстро перерасти в гуманитарные катастрофы и привести к конфликтам в уязвимых государствах. Примером этому служат нынешний голод в Южном Судане, начинающийся голод и эпидемия холеры в Йемене, а также недавние вспышки лихорадки Эбола в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне.

Однако в 108 государствах, которые Всемирный банк относит к странам с уровнем доходов «выше среднего» и «ниже среднего», таких как Индия, Марокко и Перу, совокупные налоговые поступления на данный момент намного превышают помощь на цели развития. Учитывая, что экономический рост сопровождается ростом неравенства в мире, неудивительно, что перераспределение доходов все чаще происходит внутри стран. В этих усло-

виях внешняя поддержка часто имеет важное значение на этапе разработки программы и ее введения в действие, однако в долгосрочной перспективе финансирование социальной защиты может обеспечиваться за счет внутренних ресурсов.

Поскольку многие из этих стран все чаще начинают перераспределение доходов внутри собственных границ, стоящие перед ними задачи отличаются от задач в странах с высокими доходами. Осознание этих различий критически важно для понимания того, как развивалась система социальной защиты и как она может измениться в будущем.

Субсидии в натуральной форме

Во многих странах традиционным и до сих пор широко распространенным способом предоставления трансфертов является субсидирование определенных продуктов. Классический пример — основные продовольственные товары, еще один — энергоносители.

Обоснование такого инструмента политики простое. В развитых странах государственные органы могут использовать информацию о доходах, получаемую из налоговых документов и других источников, для выявления тех, кому нужна помощь. Однако в менее развитых странах большая часть деловой активности ведется в неформальном секторе, особенно среди бедных слоев населения. Подтвержденные документами данные о занятости и размерах заработка отсутствуют — во всяком случае, такую информацию сложно проверить. Вместо этого правительства стараются субсидировать продукты, потребляемые в непропорциональных количествах малоимущими, чтобы им доставалась большая часть субсидий.

Субсидии по ряду причин популярны с политической точки зрения. Во-первых, по причине прозрачности: например, в случае энергетических субсидий потребители видят субсидированную цену на заправке. Во-вторых, поскольку преимуществами дотаций пользуются все, они получают более широкую политическую поддержку, чем программы, от которых выигрывают только малоимущие. Наконец, правительства могут влиять на потребление тех или иных продуктов: например, субсидировать яйца и молоко, чтобы дети получали достаточное количество белка, в то время как денежные субсидии бедные могут потратить на так называемые «излишества», например, спиртное или табачные изделия.

Эти утверждения не всегда подтверждаются на практике. Для того чтобы малоимущие получали большую долю субсидий, требуется дотировать то, что экономисты называют «низкосортными товарами», — товары, спрос на которые снижается по мере роста благосостояния (кассава, когда все предпочитают рис, продукты питания низкого качества и т.п.). Субсидирование производства низкосортных товаров редко пользуется популярностью; вместо

этого большинство субсидий в итоге выделяется на товары повседневного спроса — товары, которые с ростом доходов покупаются чаще. Это подрывает перераспределение доходов, поскольку в итоге выгодами от таких программ в основном пользуется средний класс или даже богатые.

Покрывание расходов на более востребованные товары также ведет к удорожанию субсидирования. Классический пример — энергетические субсидии. Поскольку субсидированные товары доступны для всех, размер субсидий должен быть достаточно большим, чтобы малоимущие получили их в достаточном объеме, а чаще всего большинство благ достается не бедным, а среднему классу. По сути, расходы на эти субсидии уже настолько высоки, что сумма, которую правительствам удалось бы сэкономить на энергетических субсидиях в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, превышает расходы многих из них на здравоохранение.

Кроме того, субсидии оказывают искажающее воздействие. Например, энергетические субсидии имеют серьезные экологические последствия. Дотиrowание определенных продовольственных товаров (например, риса) может иметь нежелательный эффект с точки зрения обеспечения сбалансированности питания. Мнение, согласно которому малоимущие транжируют деньги, тратя их в основном на так называемые «излишества», неоднократно опровергалось, поэтому основные доводы для попыток влиять на потребительский выбор исчезают.

Принимая во внимание издержки и искажающее воздействие общих субсидий, многие страны ограничивают количество субсидируемых товаров, выделяемых каждому домохозяйству, и по возможности закрепляют их за малоимущими семьями. Однако это влечет за собой ряд других проблем, таких как создание аппарата для распределения товаров и контроля за тем, кто и в каком объеме их получает. Подобным системам свойственны значительная коррупция и утечка ввиду трудностей с управлением этими системами.

Помощь нуждающимся домохозяйствам

По этим причинам развивающиеся страны отказываются от всеобщих (или ограниченных) субсидий и трансфертов в натуральной форме малоимущим в пользу адресных денежных трансфертов различного вида. Денежные трансферты нейтральны и поэтому не искажают решения людей относительно покупок. Кроме того, есть данные, показывающие, что денежные трансферты слабо влияют на предложение рабочей силы, то есть такие программы не отбивают у людей желания работать, чего часто опасаются в связи с программами трансфертов. Наконец, денежными трансфертами можно обеспечить еще и налогово-бюджетное стимулирование для сглаживания отрицательных макроэкономических шоков за счет перераспределения денеж-

ных средств напрямую малоимущим домохозяйствам, которые, вероятно, имеют высокую предельную склонность к потреблению.

Целевые денежные трансферты уже получили широкое распространение в развитых странах. Например, в Соединенных Штатах малоимущим работающим семьям денежные средства предоставляются за счет налогового кредита за заработанный доход. Правительство США имеет такую возможность, поскольку налоговая система страны позволяет определить, какие семьи относятся к малоимущим, а официальная банковская система располагает эффективными механизмами, обеспечивающими получение денежных средств малоимущими.

Многие развивающиеся страны, напротив, имеют проблемы адресности и распределения. Из-за неформальности рынка труда налоговая система охватывает немногих, что усложняет проверку доходов. Кроме того, у многих семей нет доступа к банковским услугам, поэтому им технически трудно переводить средства.

Эти трудности велики, но развивающиеся страны находят способы с ними справиться.

Во-первых, существуют альтернативные методы осуществления целевых трансфертов малоимущим. Часто используется опосредованная проверка нуждаемости. Государственные органы прогнозируют доходы, опираясь на данные периодических крупномасштабных переписей населения, которые собирают информацию об активах, поддающихся простой проверке (таких как материал крыши или полов в доме), и демографические данные. Домохозяйства, прогнозируемые доходы которых оказываются ниже определенного порогового значения, получают льготы на установленный период времени (например, до следующей переписи).

Эти методы могут быть весьма эффективны для перераспределения. Например, в своей недавней работе мы сравнили последствия выделения средств тем, кто соответствовал критериям нуждаемости на основании косвенных методов оценки, с последствиями простого распределения того же бюджета в равных долях среди всех (путем безусловных трансфертов, также известных как безусловный базовый доход) на примере двух программ в Индонезии и Перу.

Несмотря на то что обеспечение адресности путем опосредованной проверки нуждаемости имеет свои недостатки, мы находим, что такое выделение средств обеспечивает более высокий уровень благосостояния, чем безусловный трансферт, поскольку оценка нуждаемости позволяет обеспечить льготами именно малоимущих. Иными словами, в программах безусловного выделения денежных средств суммы, выделяемые на каждого получателя, были бы намного меньше, чем при целевых трансфертах. Как правило, это связано с общими бюджетными ограничениями и конкурирующими приоритетами госу-

дарственных расходов (например, на развитие инфраструктуры, образования и так далее). По сути, безусловные трансферты показали бы большую эффективность только в случае серьезной ошибки при определении получателей.

И хотя административные издержки на опосредованную проверку нуждаемости могут показаться высокими из-за необходимости сбора большого объема данных, затраты на такое исследование ничтожны по сравнению с суммой, которую оно позволяет сэкономить за счет уменьшения числа богатых, получающих трансферты.

Конечно, всегда есть исключения. При очень серьезном неравенстве доходов — большом числе очень бедных и малом количестве очень богатых — безусловный трансферт может показаться более привлекательным вариантом. Аналогично, если бедность носит временный характер, опосредованная проверка нуждаемости, при которой анализируются долгосрочные средние показатели прошлого дохода, может «упустить» малоимущих из виду. Кроме того, ошибки в определении получателей, которые возникают при опосредованной проверке нуждаемости, также провоцируют рост неравенства среди одинаково бедных граждан, а ограничение субсидий для среднего класса может вызвать политическую напряженность.

Однако дополнительные методы — начиная с подключения к процессу местного сообщества до применения трансфертов по запросу — показали действенность в повышении адресности по ряду показателей, включая удовлетворенность программой и своевременность идентификации. Например, если сообщество определяет окончательный список льготных категорий граждан, в них могут попасть неохваченные семьи. Вместо посещения всех домохозяйств для обследования в целях опосредованной проверки нуждаемости, можно позволить хозяйствам, которые, как они сами считают, имеют право на помощь, записаться на ее получение в офисе; только от тех, кто ближе всего подходит к порогу для получения поддержки, потребуется подтверждение места жительства. Дополнение опосредованной проверки нуждаемости такими методами может помочь решить ряд проблем с адресностью.


Как можно распределить денежные средства? Во многих развивающихся странах банковские системы и технологии стремительно меняются, снижая утечки льгот при распределении средств. Последние исследования показывают, что современные банковские технологии — биометрические смарт-карты — могут помочь существенно снизить уровень коррупции в программах денежных трансфертов. С распространением мобильных денег они наверняка будут играть все большую роль в осуществлении трансфертов.

Расширение возможностей

Как развивающиеся страны могут дополнительно расширить возможности обеспечения социальной защиты?

- *Укрепление налоговой системы.* По сравнению с развитыми странами в государствах с более низкими доходами налоговые поступления составляют меньшую долю ВВП, и поэтому они сталкиваются с более серьезными бюджетными ограничениями. Однако без достаточных государственных средств перераспределение невозможно. Чем больше людей охвачено налоговыми органами, тем более прогрессивный характер принимает налогообложение.
- *Разработка четких систем идентификации.* В исследуемом нами примере одной из главных сложностей с присоединением к государственным программам медицинского страхования является отсутствие действенной системы идентификации, позволяющей разделять население на группы. Понятная и успешно работающая система идентификации является важнейшей основой для системы социальной защиты.
- *Инвестиции в эффективность адресной помощи.* Определение получателей для программ адресной помощи требует первоначальных инвестиций для обеспечения адресности, которая сводит к минимуму как извлечение ренты, так и степень исключения домохозяйств малоимущих. Цена таких систем может показаться высокой, но по сравнению с перечисляемыми трансфертами она невелика. Направление одного или двух процентов стоимости трансфертов на повышение их адресности может коренным образом изменить влияние таких программ на повышение благосостояния малоимущих.
- *Улучшение доступа к банковским услугам.* Новые банковские технологии, особенно мобильные банковские услуги, позволяют улучшить распределение денежных средств. Однако для этого потребуются тщательное планирование различных аспектов, от подходящих технологий до методов обеспечения доступа малоимущих к этим технологиям и овладения ими.
- *Признание того, что могут понадобиться различные методы.* Хотя в настоящей статье основное внимание уделяется программам борьбы с бедностью, страховые программы — например, пенсионное обеспечение и пособия по безработице, — также являются важным элементом системы перераспределения, который помогает домохозяйствам минимизировать риски, способные оказывать искажающее влияние на их поведение. **ФР**

РЕМА ХАННА — профессор Школы управления имени Кеннеди Гарвардского университета, специалист по странам Юго-Восточной Азии, стипендиат фонда Джеффри Чиа, **АДНАН ХАН** — директор департамента исследований и политики Международного центра роста Лондонской школы экономики и политических наук, **БЕНДЖАМИН ОЛКЕН** — профессор экономики Массачусетского технологического института.



Доводы в пользу ВСЕОБЩЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

В течение жизни каждый человек сталкивается с трудностями

Изабель Ортис

Страны во всем мире стремятся обеспечить социальную защиту для всех своих граждан или жителей, как правило, посредством сочетания государственного социального страхования и социальной помощи. Социальная защита (или социальное обеспечение) включает в себя пособия в денежной и натуральной форме, предоставляемые детям, матерям и семьям; поддержку больных и безработных; а также пенсии для пожилых людей и инвалидов. Эти программы помощи предназначены не только для бедных, так как каждый может заболеть, потерять работу или завести ребенка, ну и, кроме того, все люди неизбежно стареют. Государства признают существование *всеобщих* потребностей среди своих граждан, что является отражением факторов уязвимости, с которыми практически все люди сталкиваются хотя бы один раз в своей жизни.

На международном уровне в соответствии с Целями Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития, принятыми на саммите мировых лидеров в 2015 году, страны обязаны внедрить на национальных уровнях надлежащие системы и меры (всеобщей) социальной защиты для всех, в том числе минимальные уровни, в целях сокращения мас-

штабов бедности и ее предотвращения. Это обязательство подтверждает общемировое соглашение о расширении социального обеспечения в соответствии с Рекомендацией Международной организации труда (МОТ) 2012 года относительно минимальных уровней социальной защиты, которая была одобрена работниками, работодателями и правительствами всех стран (см. вставку).

Однако несмотря на значительный прогресс в расширении охвата социальной защиты во многих частях мира, только 45 процентов населения планеты в действительности имеет доступ по крайней мере к какому-то одному социальному пособию, тогда как остальные 55 процентов (4 миллиарда человек) остается без какой-либо социальной защиты (см. рисунок).

Пробелы в охвате связаны со значительным недофинансированием в области социальной защиты, особенно в Африке, Азии и арабских государствах. Во многих странах пособия небольшие, в результате чего люди продолжают оставаться в уязвимом положении. Одним из положительных аспектов является то, что во многих странах со средним уровнем дохода наблюдается стремительный прогресс, и значи-

тельное число стран добилось всеобщего или почти всеобщего охвата.

Всеобщая социальная защита является ключевым элементом национальных стратегий содействия развитию человеческого потенциала, политической стабильности и всеобъемлющему росту. Есть свидетельства того, что, помимо сокращения бедности и неравенства, хорошо продуманные системы социальной защиты, имеющие достаточные пособия и льготы:

- **Способствуют всеобъемлющему росту.** Они повышают производительность и расширяют возможности для трудоустройства за счет укрепления человеческого капитала, увеличения внутреннего потребления и спроса, а также облегчения структурного преобразования экономики.
- **Содействуют развитию человеческого потенциала.** Денежные трансферты облегчают доступ к качественному питанию, образованию и здравоохранению; способствуют увеличению числа учащихся в школах; и ведут к сокращению масштабов детского труда.
- **Защищают людей от потерь в результате потрясений,** таких как экономические спады или стихийные бедствия.
- **Укрепляют политическую стабильность и социальный мир,** снижая накал социальной напряженности и ожесточенных конфликтов.

Остерегайтесь краткосрочных реформ

Несмотря на значительный прогресс в расширении охвата социальной защиты по всему миру, с 2010 года в ряде стран проводилась политика бюджетной консолидации или жесткой экономии. Такие краткосрочные корректировки государственных расходов, в том числе и расходов на социальную защиту, часто подрывают долгосрочные усилия в области развития. Это хорошо видно на примере стран с высоким уровнем дохода, которые сократили ряд социальных пособий и льгот. Наряду с реформами в области трудовых отношений, ослабившими позиции работников в плане заработной платы и коллективных договоров, эти меры привели к снижению доли рабочей силы и способствовали росту бедности. Снижение уровней доходов домашних хозяйств ведет к сокращению внутреннего потребления и спроса, что, в свою очередь, замедляет восстановление экономики.

Однако консолидация бюджета также проводится и в большинстве развивающихся стран. Многие правительства при рассмотрении возможностей сокращения или ограничения расходов на заработную плату и реформирования систем здравоохранения и социальной защиты не уделяют достаточного внимания социальным последствиям таких действий, как, например, это происходит в случае ориентации расходов на малоимущих вместо расширения охвата механизмов социальной защиты для включения в него среднего класса. Реформы, обусловленные бюджетными целями, как правило, ведут к сокращению социальных субсидий и расходов, приносящих пользу большинству населения, с заменой их на программы социальной защиты только для самых бедных слоев населения, что, соответственно, бьет по представителям сред-

него класса, которых иногда еще называют «недостающей серединой», с точки зрения достижений в области развития. В развивающихся странах средний класс имеет очень низкие доходы и нуждается в поддержке в рамках политики в области развития, в том числе посредством надлежащей социальной защиты.

Недавние призывы сократить размеры выплачиваемых работодателями отчислений на социальное страхование, так называемых налогов на рабочую силу, или ввести очень низкие предельные уровни для страховых отчислений с заработков могут привести к разрушению систем социального обеспечения в результате ограничения их ресурсов и придания им неустойчивого характера, что в свою очередь вызовет дальнейший

РАЗЛИЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Всеобщая социальная защита — политическая цель, закрепленная в глобальных обязательствах, таких как статья 22 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение», и других международных обязательствах, включающих стандарты Международной организации труда (МОТ) и Цель 1.3 в области устойчивого развития, являющуюся частью Повестки дня Организации Объединенных Наций на период до 2030 года.

В 2016 году в рамках Организации Объединенных Наций было инициировано Глобальное партнерство за всеобщую социальную защиту (USP2030) под руководством Группы Всемирного банка и МОТ, популяризирующее опыт стран, добившихся всеобщей социальной защиты.

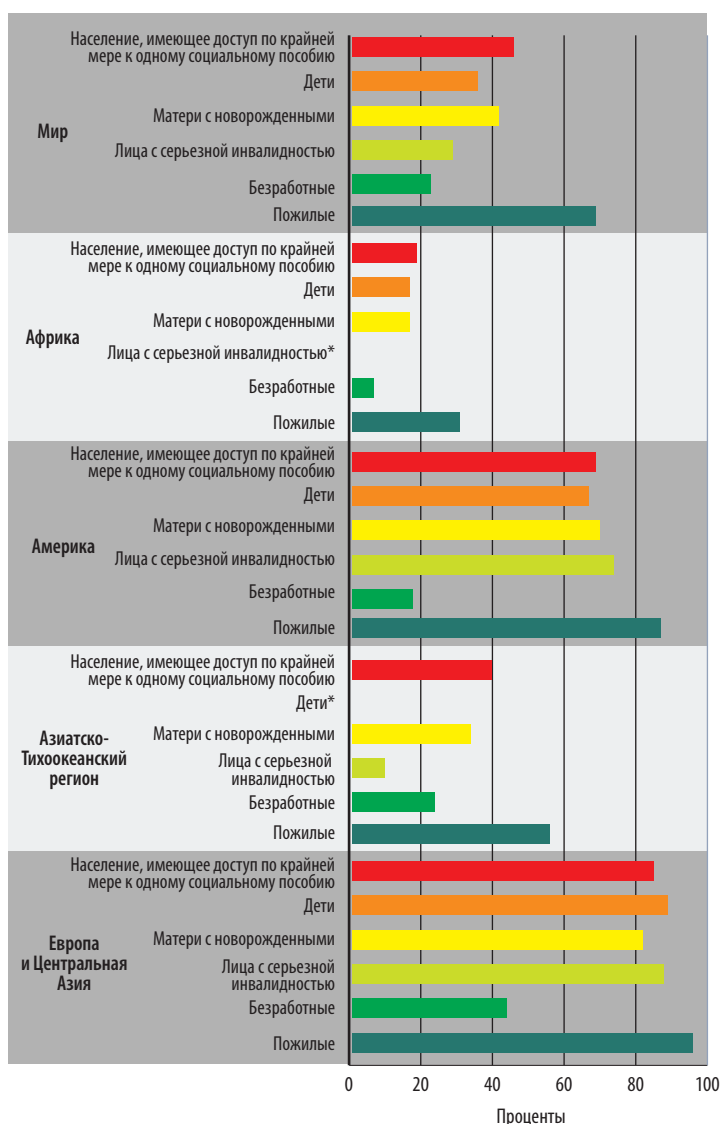
Минимальный уровень социальной защиты — мера политики и стандарт, состоящий из набора определенных страной базовых гарантий в области социального обеспечения, которые должны обеспечивать, как минимум, всеобщий доступ к основным жизненно важным услугам здравоохранения и гарантированный минимальный доход. Он должен обеспечивать достаточный уровень пособий для детей, матерей с новорожденными, малоимущих и безработных, а также больных, инвалидов и пожилых людей посредством оказания основанных на взносах услуг социального страхования и финансируемой за счет налогов социальной помощи.

Гарантированный минимальный доход — основанная на проверке нуждаемости программа оказания социальной помощи, обычно осуществляемая в странах, находящихся в режиме жесткой экономии или проводящих бюджетную консолидацию. Не является универсальным механизмом, в большей степени ориентирован на малоимущих.

Универсальный базовый доход — денежный трансферт каждому жителю страны без каких-либо условий (вид социальной помощи). Предложения существенно различаются в том, что касается уровней пособий, механизмов финансирования и предлагаемых пособий и услуг; таким образом, одни предложения об универсальном базовом доходе имеют положительное воздействие на общество, а другие ведут к чистой потере благосостояния. (См. «Возвращение к основам. Что такое универсальный базовый доход?» в этом выпуске *Ф&Р*.)

Пробелы в охвате

Только 45 процентов населения мира действительно охвачено социальной защитой.



Источник: «Доклад МОТ о социальной защите в мире в 2017–2019 годах», ILOSTAT.

Примечание. Охват населения социальной защитой: доля населения от общего числа жителей, получающая основанные или не основанные на отчислениях пособия, или активно вносящая взносы, по меньшей мере, в одну программу социального обеспечения. * = нет данных.

рост бедности и неравенства. Социальное страхование имеет основополагающее значение для обеспечения надлежащего уровня защиты и его необходимо укреплять.

Большинству людей для обеспечения значимой защиты недостаточно только собственных сбережений. Такие предложения не учитывают опыта проведенной примерно 30 странами приватизации пенсионных программ, которая так и не принесла ожидаемых результатов. Полная или частичная приватизация имела низкую отдачу: охват не увеличился, пособия и льготы сократились, гендерное неравенство усугубилось, а административные издержки оказались очень высо-

кими. Системные риски были перенесены на население, а состояние бюджета в значительной степени ухудшилось с учетом высоких издержек на переход к новой системе. Многие страны, которые начали приватизацию пенсий, теперь отказываются от этих реформ. Основанные на частных сбережениях программы должны быть добровольным дополнительным вариантом для тех людей, у которых есть возможность откладывать средства, но они не должны заменять собой обязательное государственное социальное страхование.

Будущее социальной защиты

Всеобщая социальная защита находится на первом плане повестки дня в области развития. Более 100 развивающихся стран занимается созданием систем социальной защиты и в ускоренном режиме распространяет льготы на новые группы населения. Расширение охвата обычно достигается за счет распространения социального страхования на неофициальный сектор экономики при поддержке социальной помощи.

Создание всеобъемлющих систем социальной защиты означает, что они должны быть способны адаптироваться к демографическим изменениям, постоянно развивающемуся миру трудовых отношений, миграции и факторам уязвимости. Что касается демографических изменений, государственные пенсионные системы постоянно осуществляют небольшие корректировки параметров, которые, если они хорошо продуманы, должны сбалансировать справедливость и финансовую устойчивость, при этом гарантируя выполнение главной задачи пенсионной системы — обеспечивать гарантированным доходом пожилых людей.

Системы социальной защиты также адаптируются к новым видам занятости. Страны экспериментируют с различными серьезными инновациями, распространяющими действие программ социальной защиты на людей, занятых в неофициальном секторе экономики, и способствующими их переходу в официальный сектор экономики. Например, ряд стран Латинской Америки расширил действие программ на десятки тысяч предприятий и самозанятое население с помощью субсидий в сочетании с введением упрощенного порядка уплаты налогов и взносов социального страхования, названного «единый налог».

В целом системы всеобщей социальной защиты, в том числе минимальные уровни, могут оказывать большое влияние на страны, усиливать человеческий капитал и повышать производительность, сокращать бедность и неравенство, а также способствовать всеобъемлющему росту и укреплению социального мира. Несмотря на некоторое кратковременное отступление от курса в связи с бюджетной консолидацией и недостаточно продуманными реформами, страны быстро продвигаются вперед в расширении охвата социальной защиты, укреплении государственного социального страхования и оказании социальной помощи. МОТ и другие партнеры в области развития играют важную роль в оказании помощи странам в достижении этой цели в области развития на благо всех. **ФР**

ИЗАБЕЛЬ ОРТИС — директор Департамента социальной защиты Международной организации труда.

Рука помощи

Две женщины, в Японии и Индии, руководят изменениями в своей жизни

Питер Ланган, Рима Нанавати

Социальная защита предоставляется различными способами. В Японии (стране с развитой экономикой) такие пенсионеры, как Тошико Таниучи, к середине века составят две пятых населения. Благодаря ее государственной пенсии и помощи от семьи, она по-прежнему активна и независима. В «молодой» Индии, напротив, большинство работников трудятся в неформальном секторе, без государственной социальной защиты. Семья Джетунбиби Шираджи Сейк с трудом сводила концы с концами, пока она не вступила в ассоциацию женщин — индивидуальных предпринимателей, которая помогла ей основать свое дело. Как показывают истории этих двух женщин, социальная защита не только защищает людей от превратностей жизни, но и помогает им реализовать свой потенциал на благо семей, общин и общества.

Как оставаться активным в Японии

Тошико Таниучи стала участницей «экономического чуда» Японии после Второй мировой войны, когда растущее население страны способствовало быстрому росту объема производства. Она владела магазином в Токио и вырастила троих детей. Сегодня, когда Таниучи стала пенсионеркой, эта тенденция повернулась вспять. Стареющее и уменьшающееся население страны сдерживает экономический рост.

Таниучи, которой исполнилось 79 лет, живет с сыном и его семьей после смерти мужа несколько лет тому назад. Она беспокоится, что станет обузой для своей семьи, и поэтому стремится оставаться в форме и не болеть.

«Я занимаюсь физкультурой и не сижу без дела, потому что стараюсь не доставлять своим детям слишком много хлопот», — говорит она. Она также посещает физиотерапевта, чтобы восстановиться после операции на спине. «К счастью, есть автобус, который останавливается в 10 минутах ходьбы от реабилитационного центра, и эта короткая прогулка помогает мне оставаться в форме».

Таниучи придерживается строгого режима, начиная свой день с упражнений по радиопрограмме в 6:30 утра.

Она ходит на караоке три раза в месяц, на занятия по каллиграфии — в первую субботу каждого месяца, по рисованию — в третий вторник, и занимается одним из видов гольфа, типа крокета, один раз в неделю. Бывают также общественные мероприятия, такие как учеба на случай локальной катастрофы и субботники по уборке улицы.

«Я стараюсь этим заниматься и делаю упражнения, чтобы избежать деменции, — говорит она. — Я обязательно занимаюсь разными вещами, вместо того чтобы сидеть перед телевизором, убираться и стирать белье».

Япония известна тем, что ее население является самым старым в мире, и люди в возрасте 65 лет и старше составляют, по оценкам правительства, примерно 27 процентов из 127 миллионов человек, по сравнению с 9 процентами в 1980 году. По прогнозам, доля лиц пожилого возраста увеличится почти до 40 процентов к 2050 году.

Демографический сдвиг оказывает давление на Японию, требуя повышения производительности труда и расширения рабочей силы, что можно сделать путем привлечения в нее большего числа женщин и пожилых работников. Это потребует устранения препятствий для работы

Тошико
Таниучи



ФОТО: SEAN LANGAN

Таниучи придерживается строгого режима, начиная свой день с упражнений по радиопрограмме в 6:30 утра.

на полный рабочий день и регулярной работы и расширения доступа к учреждению по уходу за детьми и пожилыми людьми, чтобы освободить людей от домашних обязанностей, согласно докладу МВФ по Японии за июль 2017 года.

Таниучи родилась в префектуре Фукусима, примерно в двух с половиной часах езды к северо-востоку от Токио, которая славится превосходным горным туризмом и многовековыми традициями «онсэна», или термальных купален. Она переехала в Токио в 1954 году, вышла замуж и открыла продовольственный магазин. Сегодня она делит трехэтажный дом со своим сыном, служащим, его женой и их детьми. Она сдает в аренду первый этаж местному предприятию.

Таниучи ведет активную социальную жизнь, помогая своим друзьям избегать одиночества и изоляции, в которой оказываются многие пожилые японцы. По данным обследования в масштабах всей страны, проведенного в августе, примерно 15 процентов мужчин старше 65 лет и 5 процентов женщин сказали, что проводят до двух недель, ни с кем не разговаривая. Более 30 процентов мужчин и 9 процентов женщин в одной возрастной группе заявили, что им не на кого положиться в повседневной жизни.

«Если я дома одна, я люблю навещать моих друзей, которые также дома в одиночестве», — говорит она. Недавно она навестила подругу, которая не может обходиться без инвалидного кресла и выйти из дома. До ее визита подруга ни с кем ни словом не обмолвилась за весь день.

Многие пожилые люди в Японии, как и другие возрастные группы, обеспокоены финансами. Среди тех, кто в обследовании по стране ответил, что условия их жизни были несколько

трудными, трудными или очень трудными, самой большой группой оказались 40-летние, составившие 38 процентов. На втором месте были 60-летние, составившие 37 процентов.

У Таниучи большие расходы: медицинское страхование, страхование от пожара и ипотечные платежи за дом, которые не покрываются доходами от аренды первого этажа.

«Я могу сводить концы с концами при таких обстоятельствах, — тем не менее, говорит она. — Мне помогают дети». **ФР**

ПИТЕР ЛАНГАН — журналист-фрилансер, живущий в Токио. Ранее он возглавлял Токийское бюро Bloomberg News.

История портнихи

Джетунбиби Ширажби Сейк, работающая на дому в неформальном секторе экономики в Ахмедабаде, индийский штат Гуджарат, вышла замуж, когда ей было 18 лет. В то время ее муж был единственным кормильцем семьи, зарабатывая случайными заработками менее 1 850 рупий в месяц (25 долларов). Поскольку шесть членов семьи зависели от дохода ее мужа, каждодневная жизнь была хлопотной и трудной.

Потом дела пошли еще хуже. Свекровь Сейк заболела туберкулезом, и поскольку у ее семьи не было медицинской страховки, они заложили некоторые из своих немногих вещей, включая свадебные украшения, чтобы заплатить за ее лечение. Без существенных активов они не могли получить кредит в обычном банке, поэтому Сейк пришлось заимствовать у местных кредиторов по абсурдно



Женщины в очереди за получением различных форм в Ассоциации самостоятельно занятых женщин (SEWA).

ФОТО: WILLIAM ALBERT ALLARD

высоким процентным ставкам, так что она и ее семья оказались в порочном круге долга и бедности.

История Сейк далеко не уникальна. Более 90 процентов работающего населения Индии занято в неформальном секторе. Среди этих людей более 50 процентов работает в сельском хозяйстве и смежных отраслях, более 20 процентов в отраслях обрабатывающей промышленности и производстве низкотехнологичных товаров. Возможности трудоустройства в неформальной экономике постоянно меняются из-за жесткой конкуренции, рыночных тенденций и изменений в экономической политике. Поэтому у работников неформального сектора обычно бывает несколько занятий. Уличный торговец в течение дня также может по вечерам скручивать «биди» (индийские сигареты) и заниматься изготовлением воздушных змеев во время фестиваля воздушных змеев. У работников неформального сектора редко бывает какая-либо страховка, доступ к медицинскому обслуживанию, уходу за детьми или официальным банковским услугам. Отсутствие социальной защиты является одним из основных препятствий, стоящих перед этими работниками, на пути к избавлению от долгов и нищеты и к тому, чтобы жить приличной, достойной жизнью.

Однажды соседка Сейк рассказала ей об Ассоциации самостоятельно занятых женщин (SEWA) — профсоюзе, объединяющем более 1,5 миллиона женщин из неформального сектора с низкими доходами. SEWA помогает своим членам добиться безопасности в плане работы, доходов и социального обеспечения, предлагая прямой доступ к кредитам и облегчая доступ к медицинскому страхованию, страхованию жизни, страхованию жилища и страхованию урожая

для сельских работников, среди прочих услуг. В ее состав входят работники более 125 профессий, включая портных, сборщиков мусора, уличных торговцев, надомных рабочих, работников животноводства и ремесленников.

Сейк зарегистрировалась, сразу же открыла счет в банке SEWA и начала откладывать 5 рупий (7 центов) в месяц. Затем она записала своих детей в детский сад SEWA и поступила на курсы шитья. Через шесть месяцев Сейк получила в кредит 10 000 рупий (135 долларов) и начала свой собственный бизнес по пошиву одежды на дому. Дело, начавшееся с мелкого ремонта и переделок, выросло до футболок, шорт, жилетов и другой одежды. Вскоре она зарабатывала более 11 000 рупий (150 долларов) в месяц, а также шила собственную готовую одежду.

Сейчас Сейк 51 год, и она владеет своим швейным предприятием на протяжении более десятилетия. Ее семья зарабатывает более 55 000 рупий (750 долларов) в месяц. Работая в неформальном секторе, она и ее семья были уязвимы перед подъемами и спадами из-за ежедневных трудностей, были не в состоянии рассчитывать на стабильный доход или планировать свое будущее. Сегодня она владеет процветающим бизнесом, имеет медицинскую страховку, страхование жизни, и, самое главное, страхование жилища, которое распространяется на место ее работы и источник доходов. Одним словом, Сейк вырвалась из цикла бедности. **ФР**

РИМА НАНАВАТИ — директор Ассоциации самостоятельно занятых женщин (SEWA) в Ахмедабаде, Индия.

Что такое универсальный базовый доход?

Сторонники приветствуют простоту и справедливость; скептики беспокоятся о высоких бюджетных издержках и стимулах

Маура Франчезе и Делфайн Преиди

МНОГИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА ВЫПЛАЧИВАЮТ пенсии пожилым людям или пособия по безработице тем, кто потерял работу, или пособия на детей семьям. Денежные трансферты домашним хозяйствам распространены в большинстве стран. Что такое универсальный базовый доход, и чем он отличается от этих программ?

Универсальный базовый доход — это механизм поддержки доходов, обычно предназначенный для охвата всех (или очень большой части населения) без каких-либо (или минимальных) условий.

Споры по поводу универсального базового дохода могут быть жаркими как в научном контексте, так и в публичных обсуждениях, и нет единого общего понимания. Зачастую «универсальным базовым доходом» называют весьма различные программы поддержки доходов, даже если они имеют с ним мало общего или преследуют иные цели.

Многие текущие и предполагаемые эксперименты с универсальным базовым доходом во всем мире относятся к очень разным мерам вмешательства. К числу примеров относятся денежные трансферты выборочной группе безработных в течение короткого времени в Финляндии, взрослому населению в течение 12 лет в Кении и отобранном методом случайной выборки домашним хозяйствам в Калифорнии. Это разнообразие отражает отсутствие единой методологии определения и оценки как в литературе, так и в обсуждениях политики.

Программы, обычно группируемые в рамках собирательной категории универсального базового дохода, характеризуются сочетанием основных черт (см. рисунок). Заменяет ли он или дополняет другие программы социальной защиты? Является ли получатель физическим лицом или домашним хозяйством? Как определяется пул бенефициаров? Каковы сроки выплат? Предъявляются ли какие-либо условия?

В зависимости от выбора и сочетания этих основных характеристик ученые предлагали различные виды универсального базового дохода (см. рисунок).

«Земельная рента» Томаса Пейна (Thomas Paine, 1797) напоминает безусловный капитальный грант (например, единовременный дар конкретной группе людей), направленный на борьбу с передачей бедности от одного поколения к другому. Милтон Фридман (Milton Friedman, 1968) рассматривал «отрицательный подоходный налог» как способ полностью заменить американское государство всеобщего благосостояния для преодоления административной неэффективности. Филипп Ван Парейс (Philippe Van Parijs, 1992) — сторонник регулярного, уни-



версального, безусловного и щедрого денежного трансферта. «Доход от участия» Энтони Аткинсона (Anthony Atkinson, 1996) дополняет существующие социальные программы и минимальную заработную плату и обусловлен определенной формой «социального» участия — вклада в общественную жизнь посредством занятости, образования, ухода за детьми или других видов деятельности. Однако в этом широком спектре две общие черты характеризуют программы универсального базового дохода и отличают их от других.

- **Универсальный**, или очень широкий, охват членов общества.
- **Безусловное**, или обусловленное в очень общих чертах предоставление пособий, как в случае «дохода от участия» Аткинсона.

Сторонники и противники универсального базового дохода подчеркивали несколько аспектов, и аргументы в его пользу зеркально отражают аргументы против. Некоторые сторонники указывают на то, что он обеспечивает лучший охват малоимущих, чем программы, обусловленные проверкой нуждемости, то есть программы, которые определяют право отдельных лиц или семей на получение государственной помощи на основе проверки доходов или активов. Программы, обусловленные проверкой нуждемости, могут не обеспечивать охват предполагаемых получателей в силу многих факторов — таких как административный потенциал, высокие информационные и административные затраты, низкая эффективность механизмов определения адресатов — получателей помощи и социальная стигма.

В принципе, простые программы универсального базового дохода могут сэкономить административные издержки и повысить прозрачность систем трансфертов, что делает их менее подверженными административному произволу и коррупции. Сторонники также превозносят его полезность как стратегического инструмента поддержки структурных реформ, например устранение неэффективных программ, таких как энергетические субсидии (Coady and Prady, 2018). Программы универсального базового дохода могут повысить эффективность, не допуская резкого изъятия пособий по мере увеличения доходов, что является общей проблемой многих программ, обусловленных проверкой нуждаемости, которые, как правило, снижают стимулы к участию в рынке труда.

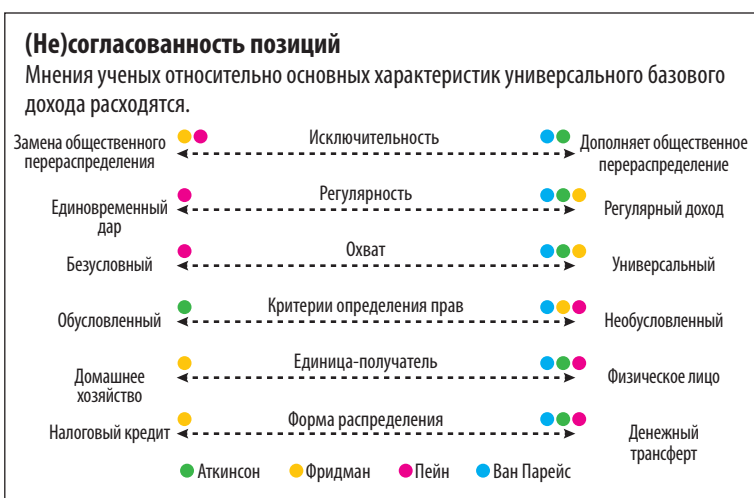
Противники обычно заостряют внимание на устойчивости — высоких бюджетных издержках, так как пособия получают все домашние хозяйства, в том числе домашние хозяйства со средними и высокими доходами, которые не нуждаются в поддержке своих доходов. Скептики беспокоятся об эффективности средств, предупреждая, что это подрывает трудовую этику, а также об альтернативных издержках — риске отвлечения ограниченных ресурсов от других приоритетов, таких как здравоохранение, образование и инвестиции.

При оценке достоинств таких программ необходимо учитывать специфические страновые характеристики и социальные предпочтения. Оценка также должна основываться на доскональном понимании компромиссов при выборе того или иного плана.

Эмпирический анализ может прояснить относительную перераспределительную эффективность существующих систем социальной защиты, универсального базового дохода и потенциальных альтернативных вариантов. Учитывая, что результаты распределения определяются как расходным, так и налоговым аспектом бюджета, для обеспечения прогрессивности, то есть постепенного увеличения чистого бремени, которое несут более обеспеченные домашние хозяйства, и выплаты больших пособий более уязвимым домашним хозяйствам, должна проводиться оценка на основе комплексного анализа. В таком анализе должна быть также рассмотрена бюджетная устойчивость. Как правило, директивные органы сталкиваются с необходимостью компромиссного выбора по следующим ключевым параметрам:

- **охват в нижней части** распределения доходов по сравнению с утечкой средств более богатым домашним хозяйствам;
- **щедрость трансфертов** по сравнению со стимулами и экономическими искажениями, например, связанными с решением о вступлении в рынок труда и количеством часов работы;
- **бюджетные издержки** в сравнении с альтернативными направлениями использования ограниченных бюджетных ресурсов.

Директивные органы должны также рассмотреть четвертый аспект: как согласовать цели и проблемы реализации, такие как способность правительства мобилизовать



ресурсы на справедливой и устойчивой основе и внедрить комплексную программу трансфертов.

Среди ученых нет согласия о том, является ли универсальный базовый доход более целесообразным для стран с ограниченными и плохо функционирующими системами социальной защиты или для богатых стран, которые могут его себе позволить. Ограниченный административный потенциал служит аргументом в пользу перехода к более универсальным программам трансфертов в развивающихся странах. Но вызывает озабоченность смещение других приоритетов (таких как образование и здравоохранение) в тех случаях, когда имеются проблемы с мобилизацией доходов, особенно в краткосрочной перспективе.

В странах с развитой экономикой универсальный базовый доход часто применяется в качестве инструмента для преодоления неадекватности систем социальной защиты (и обеспечения инклюзивности) и способом решения проблем, связанных с технологическими и демографическими изменениями. Официальные органы стран должны оценить относительные преимущества универсального базового дохода, включая его финансирование, путем перераспределения ресурсов, уже используемых в других целях, а также путем увеличения налогов и взносов. **ФР**

МАУРА ФРАНЧЕЗЕ — старший экономист, а **ДЕЛФАЙН ПРЕЙДИ** — экономист в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Статья основана на подготовленном авторами и готовящемся к выходу Рабочем документе МВФ «Универсальный базовый доход: обсуждение и оценка воздействия».

Литература:

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
 Coady, David, and Delphine Prady. 2018. "Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India." IMF Working Paper 18/174, International Monetary Fund, Washington, DC.
 Friedman, Milton. 1968. "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right." In *Issues of American Public Policy*, edited by J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
 Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.
 Van Parijs, Philippe, ed. 1992. "Competing Justifications of Basic Income." In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

ПУТЕШЕСТВЕННИК ВО ВРЕМЕНИ

Питер Дж. Уокер представляет **Клаудию Голдин**, которая была первопроходцем в исследованиях роли женщин в экономике

Тем, кто ужасается глубиной политического и экономического раскола в сегодняшних Соединенных Штатах, профессор экономики Гарвардского университета Клаудия Голдин хотела бы напомнить простую истину: ничто не ново под луной.

«Глубокие политические разногласия возникали и в прошлом, ... особенно в периоды растущего и высокого неравенства доходов и благосостояния», — говорит Голдин в интервью для *Ф&Р*. Она тепло вспоминает предсказание, что подоходный налог положит начало «войне бедных против богатых», сделанное Стивеном Филдом, когда Верховный суд США, членом которого он был, отменил закон о подоходном налоге 1894 года. (Принятие 16-й поправки к Конституции в 1913 году открыло путь к введению сегодняшнего подоходного налога.)

Этот 72-летний экономический историк, специалист по экономике труда и эксперт по гендерным вопросам, учится на уроках прошлого, чтобы лучше понять настоящее. На протяжении своей более чем сорокалетней карьеры Голдин изучает экономические воздействия технологических изменений, неравенства, образования, загрязнения воды и коррупции. Она наиболее известна своими исследованиями и идеями о роли женщин в экономике США и вкладом в глубокое и тонкое понимание причин широко документированного гендерного разрыва в оплате труда.

Она регулярно выступает в СМИ в День равной оплаты труда, в который отмечается, сколько дней в каждом году должны дополнительно проработать американские женщины, чтобы заработать столько же, сколько мужчины в предыдущем году. (В 2019 году этот день приходится на 2 апреля.) Исследования Голдин, охватывающие 200 лет экономической истории, показывают, как она из года в год объясняет в интервью, что неравная оплата объясняется не столько дискриминацией, сколько высокой ценой, которую женщины платят за гибкие условия работы и совмещение работы и семейных обязанностей.

Голдин часто называют в числе 10 самых влиятельных экономистов в мире. Она положила начало изучению роли женщин в экономике 40 лет назад, вдохновляла новые поколения женщин-экономистов и помогала сделать гендерную экономику общепризнанным направлением. Голдин стала лауреатом премии IZA в области экономики труда в 2016 году и премии Минсера от Общества экономики труда за пожизненный вклад в 2009 году. Она была председателем Американской экономической ассоциации в 2013–2014 годах и первой женщиной, получившей постоянную должность преподавателя экономики в Гарвардском университете и Университете Пенсильвании.

Голдин родилась в 1946 году в районе Нью-Йорка Бронкс и вспоминает, что ее с ранних лет увлекали исследования и интеллектуальные открытия, и она с головой погружалась в удивительный мир музеев Манхэттена,

влюбившись сначала в археологию, а потом в бактериологию. Она поступила в Корнельский университет — сперва на отделение микробиологии, но затем ее заинтересовали гуманитарные и общественные науки, особенно история и экономика, которая стала основной специальностью ее бакалавриата. Она получила докторскую степень по организации промышленного производства и экономике труда в Чикагском университете в 1972 году.

Голдин объясняет, почему история важна для экономической науки, ссылаясь на книгу *The Race between Education and Technology* (2008), которую она написала вместе со своим мужем Лоуренсом Кацем, тоже специалистом по экономике труда из Гарварда.

«Ларри Кац и я сопоставили неравенство доходов до и после 1980 года и проверили на состоятельность теорию о том, что неравенство больше растет в период после 1980 года вследствие технологического прогресса, благоприятствующего квалифицированному труду», — рассказывает Голдин. «История позволила нам понять, что технологический прогресс с уклоном в сторону высокой квалификации — явление не новое, что он происходит очень давно, и выявить более долгосрочные движущие силы».

Как выяснили Голдин и Кац, разрыв в трудовых доходах между работниками в зависимости от уровня образования также был большим в 1915 году, затем сокращался до 1950-х годов, а потом снова увеличился в 1980-е годы. Изучив историю на протяжении столетия, они установили, что колебания в размере разницы в заработной плате для более образованных работников в основном объясняются изменениями спроса и предложения работников с высшим образованием. Эти повышения и снижения отражают гонку между образованием и технологией, в которой система образования стремится не отстать от меняющихся требований новых технологий к трудовым навыкам.

Путь к успеху

На фоне разворачивавшегося феминистского движения в 1970-е годы Голдин осознала, в какую область она могла внести свой особый вклад: изучение участия женщин в экономике. Это был период важных социальных перемен и пересмотра представлений о роли женщин.

«Я поняла, что чего-то недоставало, — писала она в своем автобиографическом эссе “Экономист в роли детектива” в 1998 году. — Я недооценивала членов семей, жизнь которых в долгосрочной перспективе претерпевает самые глубокие изменения — жен и матерей. Я не уделяла им внимания, потому что источники данных игнорировали их. Женщины находили отражение в данных, пока были молодыми и незамужними, и, часто, когда становились вдовами. Но после их вступления в брак повествование о них почти умолкло».

С конца 1970-х годов Голдин проводила серию исследований, изучая эволюцию различных аспектов участия

женщин в рабочей силе США за 200-летний период. В книге *Understanding the Gender Gap: An Economic History of American Women* (1990) она отмечает, что история гендерного разрыва в оплате труда характеризуется не устойчивым прогрессом, а отчетливыми отрезками сокращения этих разрывов, в том числе в XIX веке в связи с механизацией, в начале XX века с ростом значения канцелярской работы, а также в 1980-е годы с повышением уровней образования женщин.

В своей работе 2006 года “The Quiet Revolution That Transformed Women’s Employment, Education, and Family,” Голдин выделила четыре фазы начиная с конца XIX века, которые формировали роль женщин в экономике США. Она считала первые три фазы «эволюционными», определив их как «независимость работниц», до 1920-х годов; «смягчение ограничений для участия замужних женщин в рабочей силе», 1930-е–1950-е годы; и «корни революции», 1950-е–1970-е годы. Затем, с конца 1970-х годов, началась «тихая революция».

Хотя в течение эволюционных фаз были достигнуты важные сдвиги, женщины в эти периоды чаще рассматривали свою трудовую деятельность как непостоянную и как средство прокормить семью, — писала Голдин.

чтобы иметь возможность заботиться о детях. Как следствие, сокращение этого разрыва будет зависеть от реструктуризации рабочих мест с целью предоставления более гибких условий всем работникам, что снизит издержки, связанные с гибкостью работы. Может показаться, что осуществить столь коренное изменение крайне сложно, но Голдин отмечает, что этот сдвиг уже произошел в ряде областей, включая технологии, науку и здравоохранение. Это идет на благо и женщинам, и мужчинам, — говорит она.

«Если требования к компаниям о предоставлении более гибких условий работы с меньшими издержками будут предъявлять только женщины, то мало что изменится», — отмечает Голдин.

Голдин провела обширные исследования по гендерным вопросам, но ее научный вклад этим не ограничивается. В книге 2006 года, под их редакцией “*Corruption and Reform: Lessons from America’s Economic History*”, Голдин и гарвардский экономист Эдвард Л. Глезер проанализировали значительное снижение коррупции в органах государственного управления США с 1870 по 1920 год. Голдин указывает на активную, независимую, свободную прессу как принципиальную движущую силу.

Соотношение числа мужчин и женщин, обучающихся на степень бакалавра по экономике, уже 20 лет остается неизменным, 3 к 1. Это позволяет предположить, что многие молодые женщины считают этот предмет непривлекательным.

При этом женщины обладали лишь ограниченным контролем над основными решениями в отношении их занятости. Во время тихой революции женщины, напротив, обычно считали свою карьеру важной частью своей идентичности и самостоятельно принимали решения о своей трудовой жизни. Голдин выяснила, что переход к этой новейшей фазе был вызван главным образом более широким доступом к контрацептивам и увеличением доли разводов.

Последний рубеж в достижении равенства

Тем не менее, тихая революция не устранила гендерный разрыв в оплате труда. В работе 2014 года “A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter,” Голдин выделила сокращение этого разрыва как одну из заключительных задач для достижения гендерного равенства на рабочих местах в США и других странах с развитой экономикой. Именно в этой области исследования Голдин проложили новые пути и вывели дискуссию на новый уровень, не основанный на сексистских доводах. Она показала, что разрыв в оплате труда более всего отражает высокие издержки «гибкости рабочего времени», когда женщины должны работать меньше часов или по более гибкому графику,

«Чрезвычайно важную роль играла “четвертая сила”, информируя общественность о том, что на самом деле происходит, сообщая о событиях и поддерживая самый высокий уровень журналистских расследований, — говорит она. — Наши исследования показывают, как в США в конце XIX и начале XX веков возникла более нейтральная и политически беспристрастная свободная пресса».

В своей работе “Watersheds in Child Mortality: The Role of Effective Water and Sewerage Infrastructure, 1880 to 1920” (2018) Голдин и сотрудник медицинского факультета Стэнфордского университета Марсела Алсан рекомендуют одно из главных направлений работы для стран с низкими доходами, стремящихся сократить смертность детей. Проанализировав данные по Бостону за период с 1880 по 1920 год, они пришли к выводу, что снижение детской смертности на треть было плодом усилий по обеспечению населения чистой водой и эффективными канализационными системами. Развивающиеся страны могут добиться лучших результатов путем строительства водочистных и канализационных систем, чем за счет других разрозненных мер, сказала Голдин в интервью *ФЭР*.

В 2014 году Голдин создала программу бакалавриата «Женщины в экономике», инициативу, поощряющую изучение экономики в качестве основной специально-



Клаудия
Голдин
со своим
золотистым
ретривером
Пикой.

сти большим числом женщин. Соотношение числа мужчин и женщин, обучающихся на степень бакалавра по экономике, уже 20 лет остается неизменным, 3 к 1, — говорит она. Это позволяет предположить, что многие молодые женщины считают этот предмет непривлекательным, не видя для себя карьерных возможностей в сферах финансов и банков.

«Если бы они осознали, что экономика — чрезвычайно широкая и полезная дисциплина, они бы поняли, что могут выбрать экономическую специальность и стать более конкурентоспособными в целом ряде областей», — говорит Голдин. Программа ориентирована на произвольно выбранную группу из 20 университетов и колледжей США из числа тех, которые готовят примерно по 25 выпускников по экономике в год. В их числе Калифорнийский университет в Беркли, Университет штата Колорадо, Принстонский университет, Университет Вашингтона и Ли и Уильямс-колледж. Она предоставляет небольшие гранты в размере примерно 12 500 долларов, чтобы поощрять женщин учиться на экономиста. («На эти деньги можно купить столько пиццы!» — восклицает она.)

Создать наследие

В течение 28 лет до 2017 года Голдин была директором Программы развития американской экономики (РАЭ) в Национальном бюро экономических исследований (НБЭИ). В последние два десятилетия экономические историки публикуют все больше работ по экономической истории в ведущих экономических журналах.

«Клаудия превратила эту программу в плодотворную среду для исследований, сочетающую опору на экономическую теорию и исторические факты», — говорит Леа Бустан из Принстонского университета, в настоящее время содиректор программы вместе с Биллом Кол-

линзом из Университета Вандербильт. «Под руководством Клаудии РАЭ создает благоприятные условия для научной деятельности, характеризующиеся конструктивной критикой и открытостью новым идеям».

Со своей стороны, Голдин указывает на свое широкое представление о сфере экономической науки как важный залог успеха работы НБЭИ.

«Я вижу свое наследие в том, что я расширила состав этой группы, добавив множество областей, которые не предусматривались в первоначальной концепции», — говорит она. К программе присоединились в том числе и «исследователи из других подразделений НБЭИ, которые использовали исторические материалы и понимали особенности методологии экономической истории».

Созданное 98 лет назад НБЭИ, главный офис которого расположен неподалеку от студенческого городка Гарвардского университета в Кембридже, Массачусетс, был тем самым местом, где Голдин и Кац познакомились во время работы над исследовательскими проектами.

«Мы в шутку называем его Национальным бюро экономических ухаживаний», — говорит она. Помимо экономики, оба они любят наблюдать за птицами, совершать пешие походы и гулять со своим восьмилетним золотистым ретривером Пикой. На своей гарвардской веб-странице Голдин ведет раздел с последней информацией о достижениях Пики в соревнованиях собак-ищеек, включая фотографию, на которой он весь увит наградами лентами. Быть может, это отголосок ее детства, когда она, как сыщик, обследовала музеи Нью-Йорка в поисках ключей к разгадке окружающего мира. **ФР**

ПИТЕР ДЖ. УОКЕР — старший сотрудник по коммуникациям в Департаменте общественных коммуникаций МВФ.



ФОТО: МВФ

Удаление грязи

Страны наращивают усилия с целью остановить преступников, отмывающих свои миллионы

Рода Уикс-Браун

У АЛЬ КАПОНЕ БЫЛА ПРОБЛЕМА: ему нужно было найти способ представить огромные суммы наличных денег, получаемые от его криминальной империи, как законные доходы. Его решение: закупить прачечные автоматы, работающие за наличные деньги, смешать грязные деньги с чистыми и затем утверждать, что источником его богатства была стирка рубашек и носков простых американцев, а не азартные игры и незаконная торговля спиртным.

Почти век спустя основная идея отмывания денег остается неизменной, но его масштабы и сложность намного возросли. Если бы Капоне жил сегодня, ему бы пришлось крутить свои стиральные и сушильные машины круглые сутки, чтобы поспеть за спросом; по недавней оценке ООН отмываемые ежегодно доходы от преступной деятельности составляют от 2 до 5 процентов мирового ВВП, или от 1,6 до 4 триллионов долларов в год.

Угроза стабильности

Именно отмывание денег позволяет преступникам получать выгоды от своих преступлений, включая коррупцию, уклонение от уплаты налогов, кражи, торговлю наркотиками и незаконный ввоз мигрантов. Многие из этих преступлений создают прямую угрозу экономической стабильности. Коррупция и уклонение от уплаты налогов затрудняют органам государственного управления задачу обеспечения

устойчивого и всеобъемлющего роста, сокращая ресурсы, доступные для продуктивных целей, например, строительства дорог, школ и больниц. Криминальная деятельность подрывает государственную власть и верховенство права, вытесняя при этом законную экономическую деятельность. Кроме того, отмывание денег может создавать «пузыри» цен активов на рынках, например, на рынке недвижимости, который часто используется в этих целях.

Это можно проиллюстрировать на недавнем примере. Гвинейский министр за взятки в 8,5 млн долларов США посодействовал иностранной компании в получении важных концессий на добычу полезных ископаемых. Выдав эти деньги за доход от консультационных услуг и продажи частных земель, министр перевел их в США и купил недвижимость класса люкс в Нью-Йорке. Но его попытка превратить полученные нечестным путем доходы в, казалось бы, законный актив в итоге не увенчалась успехом: в прошлом году он был осужден за отмывание денег.

В некотором смысле, дорогие дома представляют собой комплект прачечных автоматов современного гангстера. В публичном предупреждении властей США в прошлом году отмечалось, что более 30 процентов покупок недвижимости на большие суммы полностью за наличный расчет в городе Нью-Йорк и нескольких других крупных городских центрах совершались лицами, уже подозревавшимися в участии в сомнительных сделках. Правительства Австралии, Австрии, Канады и других стран установили, что их собственные рынки недвижимости также, возможно, используются для вложения и отмывания грязных денег.

Финансирование терроризма

Еще большее беспокойство вызывает то, что грязные деньги, наряду с чистыми, могут быть источником финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Террористическим группам нужны

деньги, много денег, чтобы платить боевикам и членам их семей, закупать оружие, продовольствие и топливо и подкупать нечистых на руку чиновников. Распространение ОМП тоже стоит недешево. Например, Северная Корея, как сообщается, тратит значительную часть своих скудных ресурсов на создание ядерного оружия.

Страны со слабыми режимами борьбы с отмыванием денег и пресечения финансирования терроризма (БОД/ПФТ) могут получить отрицательную оценку Целевой группы по финансовым мерам (ФАТФ), международной организации по установлению стандартов. Если страны начинают рассматриваться как уязвимые по отношению к незаконным финансовым потокам, их банкам могут угрожать долгосрочный репутационный ущерб, дорогостоящие требования дополнительной документации со стороны международных деловых партнеров и разрыв корреспондентских банковских отношений. Это может привести к маргинализации и без того уязвимых стран, создать угрозу для каналов денежных переводов и прямых иностранных инвестиций и вызвать уход финансовых потоков в тень. Таким образом, более невозможно игнорировать БОД/ПФТ или откладывать проведение связанных с ними реформ.

К счастью, эта идея начинает находить отклик. Под руководством ФАТФ и при поддержке МВФ, ООН, Всемирного банка и других заинтересованных сторон, почти все страны криминализовали отмывание денег и финансирование терроризма и создали правовую основу для замораживания активов террористов.

Но эта работа далеко не завершена. В прессе нет недостатка в скандалах, связанных с отмыванием денег, будь то из-за сохраняющихся правовых и институциональных лазеек или новых уловок преступников (или и того, и другого). В частности, в настоящее время следственные органы проверяют возможность того, что в период с 2007 по 2015 год посредством эстонского отделения Danske Bank были легализованы платежи на сумму почти 233 млрд. долларов США.

Финансовые технологии

Быстро развивающиеся финансовые технологии еще больше усложнили картину. Системы денежных переводов по мобильной связи, распределенные реестры и виртуальные валюты имеют легитимные и продуктивные виды применения, но могут также использоваться для сокрытия или облегчения криминальной деятельности. Иными словами, почти не требующие затрат системы потребительских платежей и почти не поддающиеся отслеживанию выплаты выкупа являются двумя сторонами одной (бит) монеты.

Как же странам следует определять приоритетные ответные меры для решения этой меняющейся и приобретающей глобальный характер проблемы?

Во-первых, им следует внять призыву ФАТФ — понять и устранить угрозы, порождаемые изменением технологий, но сделать это, не препятствуя финансовым нововведениям и интеграции. Цель должна заключаться в повышении степени прозрачности — знать, кто инициирует финансовые

операции, где и для каких целей, вместо того чтобы неоправданно увеличивать операционные издержки или способствовать переводу финансовых потоков в теневую экономику.

Во-вторых, им следует устранить правовые и практические препятствия для международного сотрудничества. Для выявления фактов отмывания денег и финансирования терроризма требуются как хранение данных финансовой разведки, так и обмен ими, а для сдерживания преступников требуется распутывать след грязных денег или денег, предназначенных для нечистоплотных целей, куда бы этот след ни приводил.

Наконец, им следует продолжать повышать эффективность своих усилий по снижению выявленных рисков. Независимо от того, насколько совершенны национальные законы о БОД/ПФТ, помимо существующих законов, решающее значение для достижения долговременных результатов имеет последовательное (и настойчивое) их применение.

Украина, Ливия

В силу своего мандата по поддержанию экономической стабильности и финансовой добросовестности МВФ поддерживает обширную программу БОД/ПФТ, включающую активное участие в международных усилиях по повышению осведомленности об этой угрозе и выработке эффективных ответных мер, а также предоставление рекомендаций и ноу-хау более чем 100 государствам-членам, и их число продолжает расти.

Каковы примеры таких действий? Приведу лишь несколько: в Украине мы сотрудничаем с национальными органами, чтобы не дать возможности коррумпированным должностным лицам злоупотреблять ресурсами банков. В результате ужесточаются санкции органов регулирования за нарушения норм БОД/ПФТ и растет число сообщений о подозрительных операциях, что приводит к значительному числу расследований коррупции и привлечению к судебной ответственности высокопоставленных государственных должностных лиц.

В Ливии мы помогли официальным органам разработать новый закон о БОД/ПФТ, криминализирующий финансирование терроризма и создающий правовую основу для введения санкций против лиц, признанных террористами.

А в Карибском бассейне, где разрыв корреспондентских банковских отношений является одной из важнейших проблем, мы организовали встречу международных банков и их местных контрагентов для содействия двустороннему сотрудничеству в устранении информационных пробелов и выполнении ожиданий органов регулирования. Один из международных банков, который ранее покинул регион, теперь решил восстановить связи с некоторыми местными банками.

МВФ твердо намерен помогать своим государствам-членам выявлять сегодняшние «прачечные» для отмывания грязных денег и закрывать их. Ставки никогда еще не были так высоки. **ФР**

РОДА УИКС-БРАУН — генеральный юрисконсульт и директор Юридического департамента МВФ.



ОЩУТИМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Морис Обстфельд о своей работе в должности
главного экономиста МВФ

Морис Обстфельд, который в конце 2018 года уходит на пенсию с поста главного экономиста Международного Валютного Фонда, в интервью с Гитой Бхат, *Ф&Р*, делится своими размышлениями о напряженности в торговле, усилении неравенства, важности образования и об отношениях между США и Китаем. Обстфельд планирует вернуться в Калифорнийский университет в Беркли, где в течение 24 лет он был видным ученым-экономистом и соавтором двух ведущих учебников по международной экономике. Его преемницей в МВФ будет Гита Гопинат из Гарвардского университета.

Ф&Р: Что Вас больше всего беспокоит на макроэкономическом фронте?

МО: Основания для беспокойства ясно изложены в докладе «Перспективы

развития мировой экономики»: напряженность в торговле и адаптация к разным финансовым условиям при намного более высоких, чем в прошлом, уровнях частного и государственного долга.

В более долгосрочной перспективе существует проблема роста заработной платы и производительности. Как нам стимулировать инновации?

Нам нужно серьезно переосмыслить подход к инвестициям в образование во всем мире. Доказано, что вложения в человеческий капитал с самого раннего возраста имеют решающее значение для успеха в будущем. Но и позже в жизни они могут способствовать большей гибкости рабочей силы, продлевать трудовую жизнь и компенсировать последствия старения населения.

Это также поможет смягчить возможные проблемы адаптации, связанные с технологиями и торговлей. Это сделает экономику стран более устойчивой и способной лучше решать критически важную долгосрочную проблему, суть которой в том, что работающие не получают своей доли выгод от экономического роста. Во многих странах складывается представление, что доходы работников не растут, что социальная мобильность снизилась, что возможности сократились, что уровень жизни детей будет не выше, а может быть, и ниже, чем у их родителей. Эти тенденции отравляют нашу политическую жизнь.

Ф&Р: США и Китай — крупнейшие и самые динамичные экономики в мире. Как Вам видится будущее их экономических взаимоотношений?

МО: Их разногласия отнюдь не ограничиваются экономикой. Они касаются самой сути вопроса глобального лидерства. На месте такой страны, как Соединенные Штаты, которые являются мировым лидером и определяют структуру глобального управления, как бы вы строили эти отношения, которые создают одновременно возможности для сотрудничества и риски конфликта?

Более того, как это делать, имея дело с системой, которая очень сильно отличается от вашей в политическом плане? Если посмотреть, какой подход избрала администрация Обамы в торговых отношениях с Китаем, одним из важных его элементов было ТТП [Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве], которое не включало Китай, но допускало возможность присоединения к нему стран (в том числе Китая), если они признавали его правила. Это была стратегия для поддержания влияния США и, потенциально, воздействия посредством мягкой силы на то, как Китай ведет торговлю.

Теперь эти отношения в значительно большей степени принимают характер конфронтации, по крайней мере, это очевидно в торговле. Не уверен,

что конфронтация в итоге будет продуктивной, поскольку она ставит во главу угла идею о том, что одна страна должна «победить» и доминировать, вместо создания структуры, в которой страны могут сосуществовать, а развитие конфликтов будет сдерживаться.

Ф&Р: За три года Вашей работы на посту главного экономиста МВФ каковы были некоторые из наиболее неожиданных мировых экономических событий?

МО: Когда я пришел в Фонд, рынки активов переживали потрясения, так как незадолго до этого Китай девальвировал юань и изменил режим валютного курса. Это положило начало периоду обеспокоенности относительно роста и стабильности в Китае, которая сказывалась на мировых рынках активов всю первую половину 2016 года.

Следующей неожиданностью было голосование по «брекситу», состоявшееся в середине 2016 года, когда, как нам представлялось, рынки все еще были несколько неустойчивыми, и мы опасались возможных негативных последствий.

Вскоре после этого прошли президентские выборы в США, итог которых также оказался неожиданным и вызвал новую динамику, где, с одной стороны, имелись перспективы дополнительного бюджетного стимула в США, подкрепляемого подъемом на фондовом рынке. С другой стороны, негативным аспектом была шумная риторика относительно торговли и возможных переговоров об изменении основополагающих торговых связей, которая немногим более года спустя воплотилась в действия.

Все это происходило на фоне постепенной нормализации денежно-кредитной политики Федеральной резервной системой. В декабре 2015 года ФРС начала повышать процентные ставки США и все еще продолжает эти повышения; в результате финансовые условия для стран с формирующимся рынком стали намного более жесткими.

Ф&Р: Ощущаете ли Вы ответственность за влияние Ваших исследований на политику?

МО: Всегда хочется, чтобы твои исследования были максимально солидными и убедительными. Если это так, то я не волнуюсь. Больше беспокоюсь о том, чтобы дать правильные рекомендации во время кризиса, — если допустишь серьезную ошибку, может пострадать много людей.

Впервые я осознал эту ответственность в августе 2015 года, накануне заступления на эту должность. В тот месяц Китай девальвировал свою валюту, и мировые рынки были в панике. Некоторые видные экономисты писали встревоженные — и тревожащие — сообщения в Твиттере. Председатель совета экономических консультантов США Джейсон Фурман был в отпуске в связи с рождением ребенка, и я как член Совета был ответственным макроэкономистом. Президент Обама пригласил меня в Овальный кабинет вместе с министром финансов Джеком Лью.

Президент, казалось, воспринимал ситуацию спокойно. Он посмотрел на меня и спросил: «Мне стоит беспокоиться?» И я подумал про себя: «Мне никогда не приходилось быть в такой ситуации, но, видимо, нередко придется во время работы в Фонде». У меня была пара секунд, чтобы обдумать ответ. Я сказал: «Нет. Положение на рынках выправится, не думаю пока, что конец света близок».

Президент повернулся к министру Лью. «Джек, а Вы как думаете?» Тот ответил: «Я с этим согласен». «Хорошо, спасибо, — сказал президент. — Мы можем попросить их прекратить писать твиты?» На этом встреча закончилась.

Ф&Р: Как Вы считаете, в чем Вам удалось наиболее ощутимо изменить ситуацию?

МО: Исторически торговля не была в центре внимания МВФ, но мы намного усилили это направление. Учет неравенства и инклюзивности роста в значительно большей степени стал частью стандартной практики. Мы также больше занимаемся проблемами изменения климата. Когда я пришел в Фонд, были сомнения, следует ли нам изучать вопросы климата. Мы говорим о важности вопросов для макроэкономического развития, а ведь, поистине,

Всегда хочется, чтобы твои исследования были максимально солидными и убедительными.

это угроза «макро-макро» уровня. Фонду «на генном уровне» свойственно беспокоиться о нарушениях глобальной координации, и изменение климата — самое масштабное и значимое из всех, с которыми мы сталкиваемся. Если я смог как-то повлиять на подход к этому вопросу в Фонде, я буду очень этому рад.

Ф&Р: Как Вы представляете эволюцию роли МВФ?

МО: Нам нужно внедрить более долгосрочный подход в нашем надзоре. Мы тщательно анализируем краткосрочные и среднесрочные вопросы, но необходимо более перспективное мышление, чтобы мы могли более убедительно рекомендовать официальным органам стран задумываться об отдаленном будущем, намного дальше рамок политического цикла. А для этого и нам может потребоваться мыслить в чем-то более широко.

Мы должны понимать, что находимся в уникальном положении как организация с давней историей, достаточно независимая от повседневных политических процессов. Думаю, нужно помнить о том, насколько это положение неординарно, и учиться использовать его более эффективно. **ФР**

Интервью было сокращено и отредактировано для большей ясности. Более полная версия этой статьи имеется на сайте www.fandd.org.



ФОТО: ISTOCK/WANGANOI, ALAMY/ ANDREY GUDKOV, ALAMY/ BARRY IVERSON, ALAMY/ PETE TITMUS

Конкурентоспособная Африка

Экономическая интеграция может превратить континент в игрока глобального масштаба

Ипполит Фофак

У Африки один из самых низких рейтингов, когда речь идет о конкуренции в мировой экономике, ее потенциал ограничивают фрагментированные рынки, которые тормозят эффективность и сдерживают экономический рост.

Начинает заявлять о себе новый игрок, который способен покончить с фрагментацией Африки и повысить производительность ее экономики: Африканская континентальная зона свободной торговли (АФКЗСТ). В марте 2018 года 44 главы африканских государств подписали рамочную основу для создания единого континентального рынка товаров и услуг со свободным движением капитала и лиц, совершающих деловые поездки. Еще пять стран, включая ЮАР, вступили в нее в июле. АФКЗСТ еще не ратифицировали парламенты по меньшей мере 22 стран, к настоящему времени это сделали семь стран.

В дополнение к повышению эффективности рынка и снижению расходов на ведение бизнеса путем предоставления возможностей для экономии за счет масштаба, АФКЗСТ может смягчить проблемы низких объемов торговли и инвестиций и изменить структуру и направление прямых иностранных инвестиций в Африку.

Но вопрос в том, повысят ли эти усилия конкурентоспособность африканских стран. Конкурентоспособность — совокупность институциональных систем, мер политики и факторов, обуславливающих уровень производительности, — является определяющим фактором устойчивого роста и прокладывает путь к эффективной интеграции в мировую экономику.

Индекс глобальной конкурентоспособности, показатель эффективности, который каждый год состав-

ляется Всемирным экономическим форумом для сопоставления стран, показывает большие различия в национальных рейтингах конкурентоспособности. Они связаны со стадией экономического развития, разрывом в материальной и технологической инфраструктуре между странами с развитой экономикой и многими развивающимися странами и неспособностью ряда развивающихся стран провести имеющие решающее значение экономические и институциональные реформы, необходимые для повышения их рыночной эффективности.

Несколько африканских стран, вошедших в число самых быстро развивающихся стран в последнее десятилетие, также двигаются по восходящей траектории глобальной конкурентоспособности. Все чаще эти страны (в первую очередь, Кот-д'Ивуар, Руанда и Эфиопия) используют свою повысившуюся конкурентоспособность и макроэкономическую обстановку для диверсификации своих источников роста и торговли и в процессе этого увеличивают свою долю пирога, которым является мировой рынок. При этом большинство африканских стран, вероятно, поздно вступило в гонку за повышение конкурентоспособности. В последнее время в глобальной экономической конъюнктуре доминирует подход «разори соседа» и усиливающийся протекционизм. Ведущие страны уходят от основанной на правилах системы, которая десятилетиями регулировала механизмы глобальной торговли, к новой системе меркантилизма, которая измеряет экономические показатели страны профицитом ее торговли.

В этой новой реальности конкурентоспособность, возможно, еще более важна для стран с

формирующимся рынком и развивающихся стран. В Африке стремление к углублению экономической интеграции и активизации торговли между африканскими странами в рамках АфКЗСТ также, вероятно, позволит смягчить издержки негативных глобальных потрясений. Более эффективный внутренний рынок выступает в качестве страховки от сбоев в мировой торговле, связанных с глобальной волатильностью или снижением мирового спроса.

Активные и пассивные участники глобализации

В ландшафте торговли как игры с нулевой суммой все больше стран борется за один и тот же рынок. Только наиболее конкурентоспособные — имеющие прочные экономические детерминанты, а также основы экономической политики и диверсифицированные источники роста — вероятно, смогут увеличивать и удерживать свою долю в мировой торговле. Эти «активные участники глобализации», пожалуй, лучше всех смогут смягчать риски, связанные с мировой экономической и финансовой интеграцией, а потому и в полной мере использовать преимущества глобализации. Наименее конкурентоспособные страны были «пассивными участниками глобализации» или бессильными жертвами глобализации, которые последовательно выступали в качестве сырьевой базы, поставляя сырье и природные ресурсы, необходимые для роста выпуска продукции обрабатывающей промышленности в странах, которые более активно принимали участие в глобализации (Fofack, готовится к печати).

Неудивительно, что пассивные участники глобализации были более уязвимы по отношению к рискам глобализации. К ним относятся ускорение глобального распространения неблагоприятных шоков, колебания цен на биржевые товары, долговременное ухудшение условий торговли товарами и более низкий мировой спрос, вызванный либо ползучим протекционизмом, либо синхронизированными спадами. Эти риски задушили чаяния отстающих стран, большинство из которых оказалось запертыми в порочном кругу циклов чрезмерной волатильности роста и структурных кризисов платежного баланса. Это, возможно, указывает на широкие макроэкономические последствия конкурентоспособности.

Конкурентоспособность идет рука об руку с показателями торговли и, следовательно, с экономическим ростом. А важнейшим фактором, обуславливающим рост ВВП как в развитых, так и в развивающихся странах, является инновация. Страны Африки, относящиеся к самым быстро развивающимся странам, также добиваются самых больших успехов в диверсификации экспорта. Степень новаторства и эффективности производственных процессов вполне может быть «линией разрыва» между развитыми и развивающимися странами, а также между активными и пассивными участниками глобализации.

Африка сталкивается со множеством препятствий для конкурентоспособности и торговли. Тормозом для шагов

по совершенствованию экономической инфраструктуры и реформ в целях стимулирования инноваций были институциональное сопротивление и большие расходы, связанные с развитием инфраструктуры и преодолением технологического отставания. Прогресс был столь же медленным в сфере факторов конкурентоспособности, обусловленных эффективностью, — готовности к применению технологий, размера рынка и эффективности рынков товаров и труда. Кроме того, фрагментация рынков сдерживает рост, препятствуя крупным и долгосрочным инвестициям.

Несмотря на более низкую импортную пошлину в различных региональных экономических сообществах континента, ряд нетарифных и нормативных барьеров продолжает повышать транзакционные издержки и ограничивать движение товаров, услуг, рабочей силы и капитала через границы. К этим барьерам относятся задержки на границе, обременительные таможенные и инспекционные процедуры, многочисленные лицензионные требования, а также все более частое требование к импортерам обеспечить национальные транзитные закладные по основным маршрутам. Трансграничная торговля в Африке все еще обходится дороже и требует больше времени, чем в любом другом регионе мира, а африканские страны торгуют с остальным миром больше, чем друг с другом.

Средняя стоимость импорта контейнера в Африке составляет примерно 2492 долл. США по сравнению с 935 долл. США в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе и 1488 долл. США в Латинской Америке и Карибском бассейне (Brenton and Isik, 2012). Неудивительно, что внутрирегиональная торговля, несмотря на ее рост, все еще относительно редка, составляя всего примерно 15 процентов от общего объема торговли Африки, по сравнению с 68 процентами в Европе и 58 процентами в Азии (Fofack, готовится к печати; Afreximbank, 2018). В дополнение к нетарифным барьерам, сказывается состояние управления, структура производства, географическая структура торговли, унаследованная от колониальной модели добычи ресурсов, и ограничения на стороне предложения. Ограничения на стороне предложения включают низкий уровень производственной базы, дорогостоящее торговое финансирование, ограниченный доступ к информации, а также отсутствие или дороговизну инфраструктуры, благоприятствующей торговле.

Поэтому процесс дефрагментации Африки в рамках АфКЗСТ является первым шагом на пути повышения конкурентоспособности и интеграции экономики стран Африки в мировую экономику в качестве активных участников глобализации. Континентальная зона свободной торговли создаст рынок из 1,2 млрд человек с совокупным ВВП в размере 2,5 трлн долларов и совокупными потребительскими расходами и расходами на товары производственного назначения, которые превысят 4 трлн долларов. Базовое моделирование, предполагающее расширение и повышение эффективности рынков товаров и труда в рамках АфКЗСТ, указывает на значительное повышение общего рейтинга Африки по Индексу глобальной кон-

курентоспособности как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе.

В долгосрочной перспективе средний рейтинг для Африки может повыситься в еще большей степени. Это может произойти, если континентальная зона свободной торговли повысит динамичность торговли и экономической конъюнктуры, которая расширяет базы обрабатывающей промышленности, поддерживает рост агропромышленных отраслей, пригодных для интеграции в цепочки создания стоимости, и ускоряет развитие и интеграцию финансовых рынков. Такой финансовый прогресс мог бы, например, способствовать кросс-листингу фирм на разных фондовых рынках и развитию небанковского финансирования, а также созданию бюро кредитных историй в целях уменьшения информационной асимметрии и кредитного риска. В конечном счете, эти меры могли бы облегчить доступ к кредиту в регионе, в котором менее развитое финансовое посредничество и фрагментарные финансовые рынки положили конец конкурентоспособности и росту частного сектора.

Создание одной из крупнейших зон свободной торговли в мире могло бы повысить конкурентоспособность и другими путями, такими как передача технологии, промышленное развитие, диверсификация источников роста и расширение торговли в рамках Африки. Недавно проведенный обзор ландшафта конкурентоспособности Африки обвиняет ограниченный прогресс в этих областях в торможении роста производительности и конкурентоспособности и выделяет относительно незначительный объем региональной торговли и низкую степень интеграции как основное узкое место (ВЭФ, 2017). В этом же обзоре также подчеркивается дублирование региональных экономических сообществ как одно из основных препятствий к возникновению благоприятной для коммерческой деятельности среды, в которой нуждаются предприниматели, для того чтобы воспользоваться возможностями роста.

Предварительная оценка ожидаемых преимуществ АфКЗСТ в плане показателей торговли и региональной интеграции положительна и значительна. Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций по Африке считает, что внутриафриканская торговля, в которой в основном доминируют промышленные товары и продукция обрабатывающей промышленности, может увеличиться более чем на 50 процентов и даже удвоиться примерно через десять лет после учреждения АфКЗСТ, если предусмотренные реформы будут полностью проведены и дополнены действенными мерами по содействию торговле.

Требование об отмене странами — участниками тарифов на 90 процентов и более товаров обусловит это увеличение. Эффект масштаба в результате расширения континентального рынка может снизить общие производственные затраты, которые остаются очень высокими; стимулировать трансграничную торговлю и инвестиции в Африке; и привлечь дополнительные прямые иностранные инвестиции в регион, а также переключить их на производство промышленных товаров и продукции обрабатывающей

промышленности. Это способствовало бы развитию внутрирегиональной торговли промежуточными и капитальными товарами. К сопряженным с этим выгодам относятся передача технологий и развитие региональных цепочек создания стоимости, в которых африканские фирмы создают добавленную стоимость по мере преобразования сырья в готовые товары.

«Фабрика Африка»

Эти региональные цепочки создания добавленной стоимости могли бы способствовать интеграции экономики стран Африки в мировую экономику, производственные процессы которой все чаще обусловлены глобализацией цепочек поставок и создания стоимости. Несмотря на распространение аутсорсинга производства в несколько стран, значительная часть добавленной стоимости в глобальных цепочках создания стоимости по-прежнему распределяется в пределах региональных блоков. Соответственно, все чаще упоминаются «фабрика Европа», «фабрика Северная Америка» и «фабрика Азия» — континенты, на которых сосредоточены эти цепочки создания стоимости (Stöllinger et al., 2018). Рост цепочек добавленной стоимости в региональных блоках и их сохраняющаяся актуальность в условиях закрепившейся глобализации отражает многочисленные присущие им преимущества, в первую очередь более низкие транспортные расходы и более короткие цепочки поставок, связанные с использованием источников снабжения или с производством ближе к целевым экспортным рынкам.

АфКЗСТ может в конечном итоге привести к появлению «фабрики Африка». Со временем появление «фабрики Африка» — и, в конечном счете, подключение размещающихся в Африке фабрик и производственных цепочек к глобальным цепочкам создания стоимости — соединит производственные сети всех континентов.

На протяжении десятилетий Африку называют континентом с высоким потенциалом, но год за годом реализация этого потенциала остается одним из ее основных вызовов. Если АфКЗСТ удастся стимулировать проведение этих реформ, новая зона свободной торговли может высвободить силы динамизма Африки и превратить этот континент в конкурента на мировой арене. **ФР**

ИППОЛИТ ФОФАК — главный экономист Африканского экспортно-импортного банка.

Литература:

Brenton, Paul, and Gözde Isik, eds. 2012. "De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services." World Bank, Washington, DC.

Fofack, Hippolyte. Forthcoming. "Leveraging the African Private Sector to Enhance the Development Impact of the African Continental Free Trade Area Agreement." *World Economics Journal*, December 2018.

Stöllinger Roman, Doris Hanzl-Weiss, Sandra Leitner, and Robert Stehrer. 2018. "Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?" WIIW Research Report 427. Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna.

World Economic Forum (WEF). 2017. "The Africa Competitiveness Report 2017." World Economic Forum, Geneva.

В ДВИЖЕНИИ

Миграция, со всеми ее преимуществами и недостатками, растет во всем мире

СОВРЕМЕННЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ и цифровые технологии облегчают перемещение людей через границы. Во всем мире 258 миллионов человек, или 3,4 процента мирового населения, живут за пределами страны своего рождения. Численность международных мигрантов сейчас в три раза превышает уровень 1970 года. Международная миграция приобретает различные формы: экономические мигранты уезжают добровольно в поисках работы, тогда как беженцы вынуждены покинуть свою страну из-за конфликтов и насилия. Миграция может быть экономическим благом, но может также стать критически важной проблемой для экономической политики и в политической жизни.

Работа является главной движущей силой. Трудовые мигранты составляют две трети от всех международных мигрантов, и большинство из них переезжает в страны с высокими доходами. Для этих людей и их семей миграция может обеспечить значительные выгоды в плане доходов, образования и здоровья. В странах происхождения эмиграция может снизить безработицу и содействовать передаче знаний. Денежные переводы, которые мигранты отправляют домой (613 млрд долл. США в 2017 году), обеспечивают финансовые потоки и стабильный источник доходов. В случае стран назначения иммиграция может увеличить предложение рабочей силы, повысить

производительность и ослабить давление на пенсионные системы.

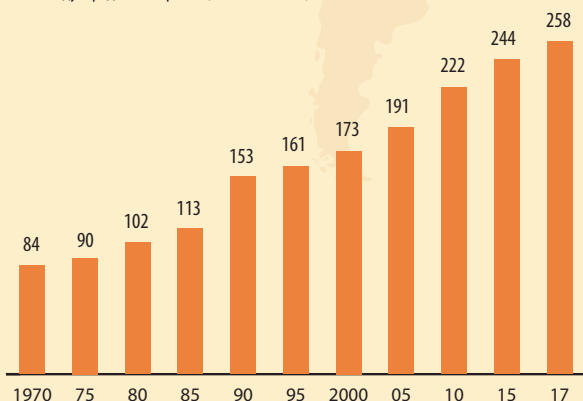
Не вся миграция происходит в позитивных условиях. К 2017 году в результате конфликтов и преследований вынуждены были покинуть родные места 68,5 млн человек, в том числе 25,4 млн беженцев, 3,1 млн просителей убежища и 40 млн внутренне перемещенных лиц, — такого уровня не наблюдалось десятилетиями. Более половины беженцев были дети, которые не сопровождались родителями или были с ними разлучены. Треть всех беженцев направилась в наименее развитые страны, где возможности для их принятия и интеграции часто бывают недостаточными.

Миграция имеет значение для экономического процветания, развития человеческого потенциала и безопасности, и обеспечение более безопасной и лучше регулируемой миграции стало глобальной приоритетной задачей. Организация Объединенных Наций, например, намерена принять два общемировых договора, призванных повысить качество управления миграцией. Одно совершенно очевидно: ни одна страна не в состоянии в одиночку справиться с проблемами миграции. Трансграничные проблемы требуют трансграничных решений. **ФР**

Статью подготовила **ЧЖА ФЕН**, сотрудник по коммуникациям, Департамент общественных коммуникаций МВФ.

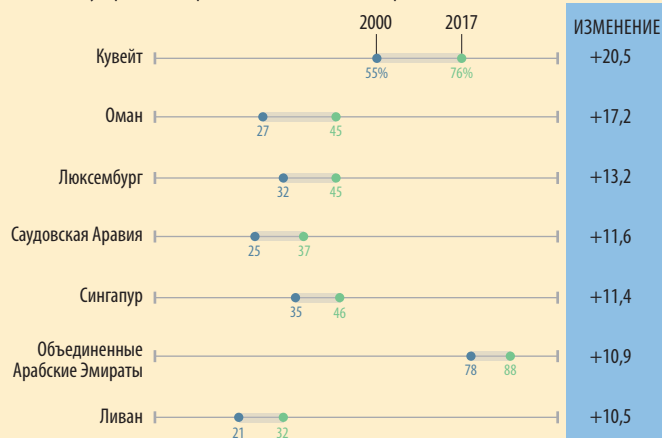
Увеличение международной миграции

Устойчивое увеличение во всем мире
(Число международных мигрантов, в млн человек)



Источник: Доклад о международной миграции, обновленное издание 2018 года.

Значительные изменения, особенно в странах Залива
(Доля международных мигрантов, 2000–2017 годы, в процентах)



Источник: Организация Объединенных Наций.

Миграция может быть благом...

После переезда в развитую страну мигранты из беднейших стран испытали:



15-кратное
увеличение доходов

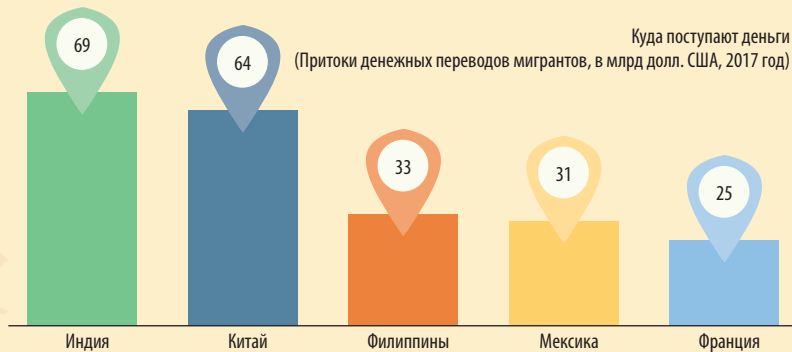


Повышение в 2 раза охвата детей школьным образованием



16-кратное снижение детской смертности

В развивающиеся страны направляется **466 млрд долл**, или **76 процентов**, мировых денежных переводов, что почти в три раза больше, чем официальная помощь в целях развития в 2017 году.



Источник: Всемирный банк.

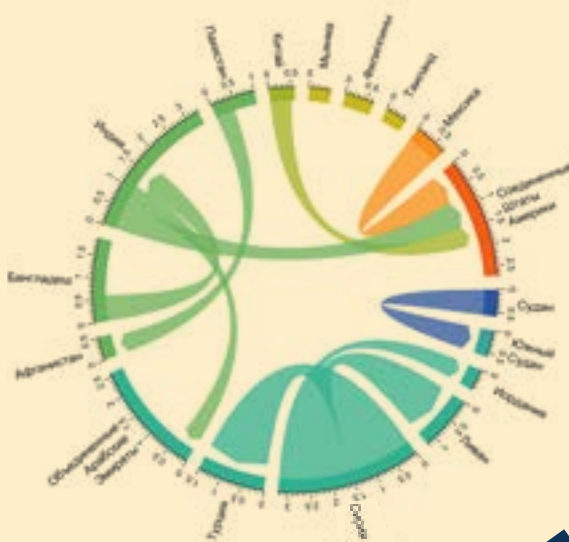
... но может также представлять собой проблему.

Кризисы беженцев в Сирии и Судане создали четыре из 10 крупнейших потоков миграции в мире в 2010–2015 годах. Многие беженцы, которые бежали из Афганистана в Пакистан в 2005–2010 годы, были репатрированы в 2010–2015 годах, что привело к обратному потоку.

10 крупнейших коридоров миграции, 2005–2010 годы
(Число мигрантов, млн человек)



10 крупнейших коридоров миграции, 2010–2015 годы
(Число мигрантов, млн человек)



Источник: Визуализация данных и оценки предоставлены Ги Абелем.

Примечание. По некоторым странам нет данных, поскольку они не входили в первые десять, но они оставлены для сравнения.

68%

всех беженцев в 2017 году происходили лишь из пяти стран: Афганистана, Мьянмы, Сирии, Сомали и Южного Судана.

85%

всех беженцев в 2017 году устремлялись в развивающиеся страны, в том числе в Иран, Ливан, Пакистан, Турцию и Уганду.



АНТИКРИЗИСНАЯ АКАДЕМИЯ

Ветераны мирового финансового кризиса делятся опытом с новым поколением руководителей органов регулирования

Крис Уэллиш

На протяжении карьеры, отмеченной потрясениями, это случалось неоднократно: кризис мексиканского песо 1994 года, азиатский кризис 1997 года и, наконец, масштабный мировой кризис 2008 года.

Перейдя на очередной государственный пост, Тимоти Гайтнер всякий раз надеялся, что предшественник оставил ему письмо с инструкциями насчет того, что делать и кому звонить, если все затрещит по швам. Но в ящиках письменного стола всегда было пусто.

«Финансовые кризисы — это, наверное, самые разрушительные экономические явления, которые могут произойти в стране, — говорит Гайтнер, которому пришлось тушить последний из таких пожаров сперва в качестве президента Федерального резервного банка Нью-Йорка, а затем в роли министра финансов США. — Мне хочется, чтобы у наших преемников было больше информации».

Поэтому каждое лето Гайтнер оставляет на время свою работу по управлению частным инвестиционным фондом Warburg Pincus, чтобы вести занятия на двухнедельном семинаре по антикризисному управлению для представителей органов регулирования из разных стран. Этот семинар — часть Программы Йельского университета по финансовой стабильности, которая предусматривает также возможность получить магистерскую степень и представляет собой смелый проект по созданию в больших масштабах того, чего Гайтнер так и не нашел в ящике стола, — пособия для антикризисных управляющих.

«Сталкиваясь с финансовыми кризисами, мы часто повторяли одни и те же ошибки просто потому, что не существовало общедоступной базы знаний, полученных в результате совместного анализа и обсуждения, — говорит основатель и руководитель этой программы Эндрю Метрик, который является профессором финансов в Йеле. — Это почти аналогично ситуации, как если бы вас привезли в отделение экстренной помощи, а врач говорит: “Похоже, что сломана рука. Мне кажется, я знаю человека, который однажды лечил сломанную руку”».

Восстановление рынка жилья

Метрику довелось самому побывать в роли такого врача отделения экстренной помощи. Через полгода после краха Lehman Brothers, случившегося в сентябре 2008 года, ему позвонили из администрации президента Обамы. Срочно требовался финансовый экономист. Так Метрик переехал в Вашингтон и стал работать в Совете экономических консультантов, где в качестве старшего штатного экономиста участвовал в разработке программ по восстановлению рынка жилья и финансового рынка. Но когда встал вопрос об усовершенствовании законодательства, он понял, что научные исследования тут мало чем помогут.

«Оказалось, что из-за недостаточного объема исследований между научными выкладками, экономической интуицией и тем, что фактически можно изложить в законодательстве, не было четкой реальной связи, — рассказывает

Метрик. — Я твердо решил: когда вернусь в науку, постараюсь помочь преодолеть этот разрыв».

Такова история создания Йельской программы по финансовой стабильности, которая начала работу в 2014 году благодаря благотворительным взносам от ряда организаций, включая Фонд Альфреда Слоуна. Вскоре к ней присоединился и Тимоти Гайтнер, который стал преподавать, помог с привлечением средств и возглавил консультативный совет, в состав которого в том числе вошли бывшие руководители центральных банков: Бен Бернанке (ФРС США), Агустин Карстенс (Мексика) и Зети Ахтар Азиз (Малайзия).

С упором на практику

Благодаря Гайтнеру практическую направленность приобрел так называемый «Новый бюджетовский проект» по противодействию кризисам, названный в честь британского экономиста XIX века Уолтера Бэджета (его книга *«Ломбард-стрит: Описание денежного рынка»* до сих пор считается у должностных лиц, отвечающих за финансовую стабильность, чем-то вроде Библии). В рамках этого проекта 14 исследователей составляют тематические исследования конкретных мер, принятых в ответ на мировой финансовый кризис и последовавший за ним кризис еврозоны. В перспективе они планируют заняться изучением истории ажиотажей и паник на рынке, начиная с «пузыря» акций Компании Южных морей в XVIII веке.

В результате мирового кризиса на свет появилось бесчисленное количество книг, статей и мемуаров, но «Бюджетовский проект» — попытка проанализировать это явление системно и определить, какие государственные меры оказались эффективными, какие нет и почему. Консультантами в этом проекте выступают разработчики антикризисных программ в разных странах.

Планируется создать онлайн-инструмент, к которому антикризисные управляющие могли бы обращаться в режиме реального времени, например, если им необходимо рекапитализировать банк.

«Нас интересуют в первую очередь технические подробности этих мер вмешательства», — говорит Метрик.

Планируется создать онлайн-инструмент, к которому антикризисные управляющие могли бы обращаться в режиме реального времени, например, если им необходимо рекапитализировать банк или создать механизм экстренного предоставления ликвидности. Там же можно будет узнать о том, чего делать не следует, например, не повторить опыт Ирландии, которая решила гарантировать обязательство своих банков, в результате чего массовое изъятие депозитов переросло в гораздо более серьезный кризис суверенной задолженности.

«Поскольку классическая паника в одной и той же стране происходит довольно редко, хотя в мировом масштабе

это явление повторяется с пугающей частотой, странам не хватает накопленного соответствующими организациями опыта, безусловно, в ФРС и Министерстве финансов США не было опыта относительно действий в случае системного кризиса», — заявил Гайтнер в одном интервью.

Уроки истории

Летний семинар — Гайтнер называет его «военными сборами» — представляет собой двухнедельный симпозиум для сотрудников центральных банков и регулирующих органов. В его работе уже приняли участие представители центральных банков Европы, Китая, Японии и США, а также из таких организаций, как Банк международных расчетов и Европейский механизм стабильности.

Еще один элемент Йельской программы — двухдневный Форум по финансовым кризисам, где ветераны, в том числе бывший министр финансов США Генри Полсон, делятся с участниками своими соображениями на самые разные темы: от вливаний капитала до денежных рынков, временно прекративших свое функционирование.

«Для нынешнего поколения должностных лиц, особенно молодых, которые приезжают на конференцию, очень важно знать уроки истории, — полагает Пол Такер, занимавший должность заместителя управляющего Банка Англии с 2009 по 2013 год. — Кроме того, им надо учиться на примерах кризисов, которые, как ни странно, удалось предотвратить или успешно ограничить».

Наконец, нельзя не упомянуть о предлагаемой Йельским университетом одногодичной магистерской программе в сфере системных рисков. Она призвана помочь специалистам, которые находятся в начале своего профессионального пути, развить имеющиеся навыки и овладеть новыми. Среди недавних выпускников — Озгю Озен Чаву-

шогу, которая вернулась в отдел финансовой стабильности Центрального банка Турции и сейчас работает над созданием системы раннего реагирования для турецкой экономики.

По ее словам, не менее важной, чем само обучение, оказалась возможность завязать контакты с коллегами из других стран.

«В современном мире все взаимосвязано, — говорит Озен Чавушогу. — Вот почему для стабильности мировой экономики важно, чтобы существовала сеть специалистов, которые одинаково понимают ситуацию».

КРИС УЭЛЛИШ — штатный сотрудник журнала «*Финансы и развитие*».



ФОТО: ALAMY/NALL CARSON

Возможность перевести дух

Патрик Хонохан рассказывает, как МВФ помог Ирландии преодолеть финансовый кризис

Стив Дорст

ПАТРИК ХОНОХАН принял на себя руководство Центральным банком Ирландии в 2009 году, когда финансовый кризис в стране углубился. В качестве одного из главных «ликвидаторов» финансовых проблем Ирландии он руководил усилиями, направленными на спасение банков страны, и играл ведущую роль в ходе переговоров с МВФ, Европейским центральным банком и Европейской комиссией относительно программы кредитования. Хонохан ушел из Центрального банка в 2015 году, когда экономическое восстановление страны уже шло полным ходом. Ранее он работал в МВФ и Всемирном банке, а также был экономическим советником премьер-министра Ирландии Гаррета Фицджеральда. Он преподавал в Лондонской школе экономики, Уни-

верситетском колледже в Дублине и Тринити-колледже в Дублине.

Ф&Р: Каковы были причины кризиса в Ирландии?

ПХ: В результате ценового пузыря и строительного бума уровень долга в экономике стал чрезмерным. И когда начался мировой экономический спад, а на самом деле даже немного раньше, всем стало понятно, что ирландский строительный сектор слишком велик, а цены чересчур высоки, и международная уверенность исчезла. Строительный бум резко прекратился. В свою очередь рухнули и налоговые поступления, сильно зависевшие от строительного бума, в результате чего в финансах правительства Ирландии образовалась огромная брешь. А когда банки осознали, что многие из их заемщиков не смогут погасить кредиты, особенно девелоперы и строительные компании, им уже было сложно даже самих себя финансировать.

Ф&Р: Насколько быстро отреагировало правительство?

ПХ: Реакция правительства Ирландии была довольно быстрой. Уже в 2008 году министр финансов начал принимать корректирующие меры — бюджетные меры, повышение налогов, ограничение расходов. К 2009 году правительство представило многолетнюю программу бюджетной корректировки, которая ободрила рынки. Но за 2009 год уверенность рынков в достаточности этих мер исчезла, что стало особенно очевидно в 2010 году. Рынки поняли, что банкротство банков обойдется правительству в огромную сумму денег (правительство гарантировало все обязательства банков), и что основополагающая ситуация в сфере налогов и бюджета также сильно ухудшилась и продолжит оставаться слабой. Таким образом, к 2010 году уверенность рынка в плане правительства и его способности исправить ситуацию исчезла.

Ф&Р: Когда правительство поняло, что потребуется внешняя помощь?

ПХ: Осенью 2010 года доходность по ирландским государственным ценным бумагам на вторичном рынке становилась все больше и больше. Банки не были в состоянии финансировать себя. Было очевидно, что нужно что-то делать, иначе экономика Ирландии целиком попала бы в своего рода замкнутый круг увеличения стоимости финансирования и утраты доступа к рынкам.

Ф&Р: Существовала ли альтернатива международной помощи?

ПХ: Если бы мы продолжили действовать в одиночку, пытаясь преодолеть эту ситуацию в условиях лихорадки на финансовом рынке и крайне высоких процентных ставок, то, несомненно, это обошлось бы нам гораздо дороже, чем участие в программе, в рамках которой у нас были гарантии достаточного финансирования на три года под адекватный, достаточно низкий в конечном итоге процент.

Ф&Р: Какой была роль МВФ в коммуникациях с общественностью?

ПХ: МВФ удивительным образом завоевал доверие страны. Все разъяснялось просто, понятно и прямо. И люди говорили: «Да, эти ребята действительно приехали, чтобы помочь нам».

Нужно было что-то делать, иначе экономика Ирландии целиком попала бы в своего рода замкнутый круг увеличения стоимости финансирования и утраты доступа к рынкам.

Ф&Р: Были ли какие-либо разногласия?

ПХ: Мне бы хотелось, чтобы изначально процентные ставки были ниже. И это было невозможно на момент проведения переговоров, однако через семь или восемь месяцев это уже стало возможным. Мне бы хотелось, чтобы банки укреплялись с помощью прямого вливания капитала или через некий страховой механизм. Но и команда МВФ, и европейцы утверждали, что такой подход не был практичным.

Ф&Р: Какая роль была у правительства Ирландии при разработке программы восстановления?

ПХ: Это была, по сути, программа правительства Ирландии. Между кредиторами и заемщиками была опреде-

ленная напряженность в отношении того, сколько времени займет корректировка, но после того, как была согласована величина корректировки, именно правительство Ирландии принимало решение о том, как распределить эту корректировку между увеличением налогов и сокращением расходов. Определить налоги в части, касающейся налогообложения. А внутри расходной части определить какие именно статьи корректировать.

Ф&Р: Как быстро восстановилась экономика?

ПХ: Мы не наблюдали какого-либо заметного роста занятости или экономической активности до 2012 года. Это был чрезвычайно серьезный спад. И сокращение уровня занятости тоже было существенным.

Ф&Р: Как вы объясняли эту программу общественности?

ПХ: Тогда, выступая перед общественностью, я говорил, что МВФ оградит Ирландию от сумасбродства международных финансовых рынков, которые вдруг стали предлагать Ирландии очень высокие процентные ставки по кредитам, а Ирландии нужно было занять много денег, чтобы продолжить оказывать государственные услуги. Предлагаемые средства дали возможность перевести дух и провести корректировку государственных финансов, экономики в целом и банковской системы в такой степени, что к концу 2013 года, то есть через три года, мы смогли снова стоять на ногах, как и банковская система.

Ф&Р: Какой была реакция общественности?

ПХ: Я заметил три стадии. Сначала, я думаю, многие люди в Ирландии чувствовали, что какое-то время они неправдоподобно хорошо жили и что это была неизбежная корректировка, то есть чувство вроде «Да, мы должны были понимать, что живем как-то слишком хорошо». После этого началась другая стадия, когда говорили: «Кто во всем виноват? — Это, должно быть, банки, девелоперы, правительство. Или все сразу». Впоследствии, года через два, я думаю, во всех бедах стали пытаться обвинять внешние факторы, Европейский союз, глобализацию, международные финансовые рынки. **ФР**

СТИВ ДОРСТ — продюсер документальных фильмов, создавший серию видеороликов о работе МВФ в Колумбии, Ирландии и Вьетнаме.

Интервью было сокращено и отредактировано для удобства читателей.

Возвращение «вигилантов» рынка облигаций

Будут ли рынки снова направлять курс налогово-бюджетной политики?

Рамана Рамасвами



ФОТО: ONUR PINAR PHOTOGRAPHY

ВИГИЛАНТЫ РЫНКА ОБЛИГАЦИЙ — это исчезающий вид. Так называют работающих с облигациями трейдеров, не приемлющих бюджетной расточительности, а также политиков, приверженных идее уменьшения роли государства. На протяжении двух десятилетий до 2008 года они обладали большим влиянием на мировую налогово-бюджетную политику, но теперь не внушают прежнего трепета. В последние годы рынку облигаций не удавалось обеспечить премию за риск (т.е. более высокую доходность) в странах с неустойчивой налогово-бюджетной политикой. Затихли и политические силы, традиционно выступающие за уменьшение доли государства. Так, многих озадачила недавняя сдержанность фискальных ястребов в американском конгрессе.

Что случилось? Структура экономики развитых стран изменилась так, что может выдержать больший, чем считалось ранее, объем государственного долга? Поддержка республиканцами бюджетной экспансии в экономике с полной занятостью — это отражение политического запроса или показатель более глубоких изменений в экономике? Будет ли ситуация на рынках облигаций снова воздействовать на правительства? Способность разобрататься в этих вопросах крайне важна и для экономической политики, и для рынков.

Не секрет, что количественное смягчение (КС) — масштабная покупка государственных облигаций централь-

ными банками — в корне изменило связи между долгом и доходностью по облигациям. С появлением нового крупного покупателя доходность облигаций неизменно снижается. Менее очевидно, что чувствительность доходности облигаций к инфляции намного сильнее чувствительности к устойчивости налогово-бюджетной сферы. КС не вызвало столь быстрого или столь масштабного повышения инфляции за данный промежуток времени, как это предполагалось первоначально. Прямая покупка облигаций в рамках КС в сочетании с неспособностью взвинтить инфляцию (с учетом масштабов покупки облигаций) и сильной чувствительностью доходности облигаций к инфляции оказалась мощным средством сохранения низкой доходности облигаций в течение многих лет.

Низкий уровень доходности радикально изменил политические соображения относительно долга и дефицита. Когда доходность мала, уменьшается вытеснение беспроцентных расходов. Политикам реже приходится делать трудный выбор между различными целями расходов: стало меньше причин раздражать кого-либо за счет установления пределов расходов, когда есть масса других возможностей. Ситуация похожа на отмену платы за обед: выступать против бесплатного обеда было бы несколько экстравагантно. Что касается молчания политических сил, выступающих за уменьшение доли государства и сбалансированный бюджет, то главным образом оно объясняется этим одновременным наличием высокой задолженности и низкой доходности.

Сдержанность сторонников уменьшения роли государства, может, предположительно, отражать также более тонкое понимание налогово-бюджетной политики: в странах с дефицитом спроса, где не может получить развития денежно-кредитная политика, для предотвращения глубокого спада необходима бюджетная экспансия. Я, впрочем, сомневаюсь, что именно это прозрение заставило замолчать фискальных ястребов. Более убедительным объяснением политических соображений относительно налогово-бюджетной политики является устойчиво низкая доходность.

Сказывается также и меняющееся отношение к суверенному дефолту. Опыт КС, накопленный в Японии и зоне евро, принципиально изменил рыночное восприятие концепции дефолта. У Японии и Италии проблемы с устойчивостью долговой ситуации серьезнее, чем в Соединенных Штатах. Ситуации в Италии и Японии сильно различаются, однако, в сущности, их задолженность велика,

Низкий уровень доходности радикально изменил политические соображения относительно долга и дефицита.

экономический рост является замедленным, а население быстрее стареет. Это сочетание неблагоприятно для устойчивости долговой ситуации.

Как и в США, заявленная цель КС в Японии и зоне евро — повысить инфляцию. Его непредвиденное последствие (некоторые, возможно, сочтут его «необъявленным намерением»), хотя центральные банки категорически отрицают это) заключалось в ликвидации надбавки за риск дефолта на рынке облигаций. Если стране с аналогичным японскому коэффициентом задолженности в 240 процентов ВВП удастся зафиксировать десятилетнюю доходность облигаций на уровне, близком к нулю, то участникам рынков облигаций становится трудно включить в процент вероятность дефолта в других местах. Таким образом, по мере того, как КС становится неотъемлемой частью инструментария центральных банков, в корне меняются и рыночное восприятие дефолта, и способность рынков отразить его в процентной ставке. Бюджетная расточительность обходится для правительств минимальными затратами.

Таким образом, именно этот фактор, неспособность рынка облигаций включить в процент премию за риск, позволил увеличить долг практически без ухудшения обеспечения, а не изменения в структуре экономики. В ходе политического процесса бесплатный обед был просто сметен без остатка. Как бы то ни было, сегодняшняя структура стран с развитой экономикой требует снижения уровня задолженности. Из-за старения населения в будущем могут увеличиться расходы на здравоохранение и пенсии, а потенциал для роста может снизиться.

Применение КС в условиях мощных антиинфляционных сил — технологий, глобализации и ослабления позиций рабочей силы — ослабило влияние «вигилантов» рынков облигаций. Если в более активной экономике Соединенных Штатов КС постепенно сворачивается, то в Японии и в зоне евро оно продолжается. Связанные с количественным смягчением низкая инфляция и неявная бюджетная поддержка задают довольно высокую планку для отказа от КС в обеих странах. Поэтому глобальный рынок облигаций будет и далее ощущать последствия КС, несмотря на его постепенное свертывание в Соединенных Штатах.

Инфляция — важнейшее условие возрождения «вигилантов». Мы не знаем, сколько еще продержится тренд структурной дезинфляции, существовавший последние два десятилетия. Если роль глобализации уменьшится, то его сохранение маловероятно. Возможно, мы наблюдаем переломный момент, когда негативная реакция на свободную торговлю и трансграничное перемещение рабо-

чей силы набирает обороты. Политические соображения могут также привести к усилению так называемого оншоринга (возврата домой) производства с помощью налоговых стимулов, что приведет к удорожанию международных цепочек поставок.

Если тренд дезинфляции трансформируется в инфляцию, это вынудит свернуть КС во всем мире. Сойдет на нет и неявная бюджетная поддержка, бывшая хотя и необъявленной, но важной особенностью КС. Вся цепь событий, почти приведших к исчезновению «вигилантов», обратится вспять. В результатах поиска в Google начнут появляться сообщения о «вигилантах» рынка облигаций, а из глубин Конгресса снова появятся фискальные ястребы. Тогда правительства почувствуют давление, и это глубоко изменит политические соображения, касающиеся налогово-бюджетной политики. **ФР**

РАМАНА РАМАСВАМИ — почетный приглашенный профессор Куинз-колледжа Кембриджского университета.



Достичь успеха

В книге **АССАФА РАЗИНА** «Израиль и мировая экономика» (*Israel and the World Economy*) демонстрируется, что глобализация может быть мощной силой для экономического прогресса в стране, где есть институты и применяются меры политики, позволяющие использовать возможности открытой экономики. Как изложено в этой исчерпывающей и легко читаемой книге, активный рост Израиля после стабилизации от высокой инфляции в 1985 году во многом обязан международной экономике, в которой капитал, труд и идеи являются мобильными и в которой торговые и инвестиционные потоки легко пересекают далекие международные границы.

Разин объясняет, что там, где другие страны испытывают проблемы с глобализацией, Израиль обрел успех. Крупные притоки капитала по вполне понятным причинам считаются опасными в странах с формирующимся рынком, где жива память о недавних валютных кризисах: в Израиле же иностранный капитал обеспечил критически важное финансирование для инвестиций в передовой технологический сектор страны. Израиль сейчас занимает прочные позиции как центр высоких технологий, место,

аналогично, иммиграция стала животрепещущей темой в США и некоторых странах Европы, но источником роста в Израиле. Это объясняется тем, что массированный приток квалифицированных кадров из бывшего Советского Союза начиная с 1989 года привел к резкому росту производительности, вывел Израиль в категорию стран с доходами от средних до высоких, и этот процесс увенчался вступлением в Организацию экономического

Израиль сейчас занимает прочные позиции как центр высоких технологий.

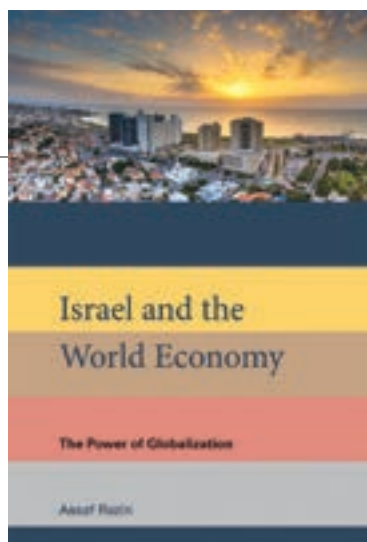
сотрудничества и развития в 2010 году. Разин также демонстрирует, что бум производительности привел к повышению заработной платы даже для работников внутри страны, которые могли бы в ином случае пострадать от увеличения предложения рабочей силы.

Возникает впечатление, что эта книга состоит из трех книг. Во-первых, Разин объясняет интуитивные представления и значение для экономической политики более глобализованного мира по ряду тем, включая миграцию, неравенство, потоки капитала, валютные кризисы, международную торговлю и другие вопросы. Затем в книге каждая тема увязывается с изменениями в израильской экономике, а также излагаются успехи и проблемы с учетом теоретического фундамента. Наконец, в каждой главе содержатся самостоятельные технические разъяснения важнейших моделей, с помощью которых анализируются эти экономические явления, что заставляет подумать о включении текста в серьезный курс по международной экономической политике.

При этом Разин отнюдь не считает, что Израиль все делает правильно. В главе «Растущие издержки оккупации» он освещает усиливающееся неравенство в израильском обществе, низкие коэффициенты участия и уровни квалификации в наиболее быстро растущих сегментах населения, проблему оттока квалифицированных кадров, поскольку высокообразованные израильтяне перемещаются за рубеж, а также издержки, связанные с проблемами безопасности Израиля.

Вместе с тем, даже при откровенности Разина относительно возможных угроз, его книга представляет собой оду потенциальным выгодам надлежащей экономической политики, экономическим моделям для анализа этой политики и замечательным экономическим успехам Израиля. **ФР**

ФИЛИП СВАГЕЛЬ — профессор международной экономической политики, Мэрилендский университет.



Assaf Razin
**Israel and the
World Economy**
MIT Press, Cambridge, MA
2018, 232 pp., \$40

куда начинающие венчурные капиталисты из стран с формирующимся рынком устремляются для того, чтобы узнать о методах создания инновационной экосистемы. Но один внутренний рынок слишком мал, а «отечественного» накопления капитала недостаточно для содействия этим инновациям. Глобализация имеет решающее значение.

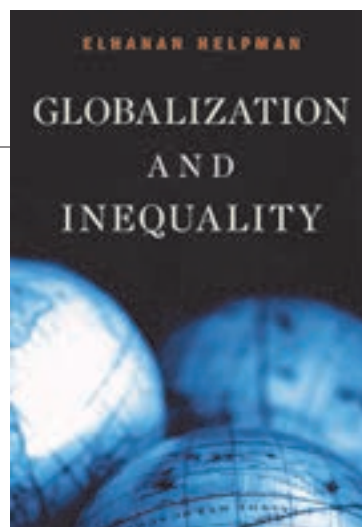
Обоснование дискуссии

УСИЛЕНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ и рост неравенства в доходах являются двумя тенденциями нашего времени. С начала XIX века объем мировой торговли резко увеличивается, и в течение нескольких последних десятилетий несколько фирм сделали свои производственные процессы глобальными за счет вывода производства за рубеж и передачи его на условиях подряда. В то же время неравенство в доходах внутри стран существенно выросло в ряде государств, особенно в Соединенных Штатах. Связаны ли эти тенденции между собой? Действительно, недавняя негативная реакция на глобализацию и международную торговлю в некоторой степени основана на предположении о том, что они приводят к сокращению рабочих мест и большему неравенству доходов.

Не будем спешить с выводами, утверждает Элханан Хелпман в книге «Глобализация и неравенство» (*Globalization and Inequality*). Хотя глобализация, возможно, сказывается на неравенстве через различные каналы, большинство результатов последних исследований, как он утверждает, состоит в том, что ее воздействие в количественном отношении было небольшим. Это означает, что основную вину за усиливающееся неравенство нам придется искать в другом месте. Хелпман развивает этот тезис в своей легко читаемой книге, которая охватывает три десятилетия теоретических и эмпирических исследований по международной торговле.

Имеющаяся информация не подтверждает точку зрения о том, что глобализация является причиной роста неравенства.

Книга начинается с обзора исследований на основе теории соотношения факторов производства, традиционного инструмента, который экономисты используют при рассмотрении последствий глобализации. Согласно данной точке зрения, постепенное устранение барьеров для внешней торговли в развивающихся странах повышает цену товаров, производство которых в большей мере зависит от высококвалифицированной рабочей силы, что приводит к увеличению разрыва между работниками с высокой и низкой квалификацией в богатых странах. Хотя этот механизм теоретически является возможным, эмпирические данные указывают на то, что масштабы



Elhanan Helpman

Globalization and Inequality

Harvard University Press, Cambridge, MA, 2018, 232 pp., \$26.95

последствий весьма невелики, и что другие дополнительные последствия теории также не подтверждаются.

В ответ на эту неудачу в недавних исследованиях рассматриваются другие механизмы, увязывающие глобализацию и неравенство. Хелпман показывает тщательным образом, но в понятной форме, как процесс подбора соответствующих работников и фирм, выживание и рост различных фирм, и научно-технический прогресс, возможно, подвергаются влиянию международной торговли и тем самым формируют неравенство. Исследования, рассмотренные в этой книге, очень богаты и разнообразны в плане теоретической сложности, данных и эмпирической методологии, а их систематическая классификация и обсуждение, вероятно, являются самым ценным компонентом книги. Многие из этих направлений работы находятся на самом раннем этапе, и Хелпман признает, что выводы на данной стадии неизбежно являются предварительными. Однако имеющаяся информация не подтверждает точку зрения о том, что глобализация является причиной роста неравенства.

Недавняя дискуссия по вопросам экономической политики, касающаяся последствий международной торговли для рынка труда, имеет идеологический, расплывчатый и неинформированный характер. В такой ситуации на экономистов возлагается важная миссия: распространять основные выводы тщательно проведенных исследований и содействовать обоснованности споров, применяя данные и логические доводы. Эта книга, написанная одним из наиболее видных исследователей глобализации, представляет собой важный шаг в этом направлении. **ФР**

ФЕДЕРИКО РОССИ — доцент экономики, Уорикский университет.

IMF Economic Review

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЖУРНАЛ МВФ

Посетите страницу palgrave.com/journal/41308

- Ознакомьтесь с отдельными материалами
- Представьте статьи онлайн
- Узнайте о подписке

«*Экономическое обозрение МВФ* остается наилучшим источником, в котором представлен тщательный и актуальный для политики анализ международных экономических проблем».

—Барри Айхенгрин, Калифорнийский университет, Беркли



Финансы и развитие, декабрь 2018 года



MFIRA2018004