



Базовый доход: европейский опыт и взгляд из России

ЕВГЕНИЙ ГОНТМАХЕР

Март 2019

- Идея базового дохода, широко обсуждаемая сегодня в Европе, находит своих сторонников в России, равно как и критиков. Этот феномен безусловно интересен уже тем, что предполагает полную трансформацию системы государственной социальной защиты – по сути, это отказ от существующей ныне модели и замена ее на принципиально новую. При этом введение базового дохода неизбежно повлечет за собой комплексные изменения и в сопряженных областях – как, например, в системе трудовых отношений и системе налогообложения, – которые окажут непосредственное влияние на основные социально-экономические показатели на уровне страны, такие, как структура занятости и уровень безработицы, разрыв между богатыми и бедными и прочие.
- Преимущества базового дохода также неочевидны, как и недостатки, до тех пор, пока не будут проведены полномасштабные теоретические исследования и собрана репрезентативная эмпирическая база. Европейский опыт пока неоднозначен в силу своей недостаточности. Проведенный в данный момент в Финляндии эксперимент, по-видимому, заложит основу и даст толчок дальнейшей разработке этой системы. Но даже с учетом этого, внедрение базового дохода в реалии экономики каждой конкретной страны будет нелегким и весьма смелым предприятием.
- Дискуссия о внедрении базового дохода в России – это дискуссия о вызовах для социальной и экономической политики страны, где уже давно назрела необходимость решительных изменений. Дебаты о неэффективности социальных институтов, пенсионной системы и системы здравоохранения, проблемах неравенства, человеческого капитала и его продуктивности и т.д., в конечном счете, приводят к необходимости формирования новой формы общественного договора и современной модели экономики.

Базовый доход: европейский опыт и взгляд из России

Идея базового (безусловного, гарантированного) дохода не нова. В последнее время дискуссии о постановке проблемы базового дохода идут в разных частях Европы и мира с разной интенсивностью. Например, в той же Финляндии решились даже на проведение эксперимента с ограниченной частью населения. Россия до недавних пор находилась несколько в стороне от этих дебатов. Однако 14 ноября 2018 года в Москве состоялась международная конференция «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века?», организованная экспертной группой «Европейский диалог», Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и представительство в России Фонда им. Фридриха Эберта (Германия)¹.

Феномен базового дохода не является чисто экономическим, чисто социальным, и даже чисто политическим. Это что-то новое, что действительно может поменять всю социальную политику в широком смысле этого слова.

Среди противников идеи базового дохода распространен аргумент «не хватит денег». Но вопрос заключается в том, как считать, и вме-

сто чего появляется базовый доход. Если это дополнение ко всему тому, что государство предоставляет, то, наверное, вопрос правомерный, где взять на это деньги. Но если речь идет об упрощении социальной политики, то во многих случаях это финансово очень эффективно, и это как раз очень хорошо, когда люди понимают, на что они имеют право, что они будут получать.

Безусловно, существуют очень большие риски, которые связаны с внедрением базового дохода. Например, размер выплаты имеет значение, потому что здесь, видимо, должен быть баланс между тем, чтобы действительно обеспечить удовлетворение каких-то минимальных потребностей людей, решить проблему крайней бедности и нищеты, но, с другой стороны, это не замена всех источников существования. При определенном размере базового дохода можно действительно инициировать патерналистские настроения.

Какие проблемы может решить введение базового дохода?

Прежде всего, это труд. На всем протяжении индустриальной эпохи, которая заканчивается, для большинства труд был источником средств выживания. Поэтому труд часто носит характер фактически принуждения. Базовый доход, если он правильно внедрен, позволяет семье человека иметь уровень дохода, конечно, не на уровне среднего класса, но не бес-

1. Изложение основных докладов конференции можно посмотреть по следующей ссылке: <http://www.eedialog.org/ru/2019/02/12/bazovyj-dohod-skoree-ne-zamenyaet-no-dopolnyaet-imeyushhiesya-formaty-sotsialnogo-obespecheniya/>

покоиться о выживании в физиологическом смысле этого слова. Роль человека, его положение в обществе принципиально может измениться, потому что у него появляется больше возможностей выбрать труд, занятие в соответствии со своими склонностями, в соответствии с тем, как человек хочет самореализовываться. Изменение характера труда – от средства выживания к инструменту самореализации личности – резко повышает качество жизни. Эффективное внедрение базового дохода возможно при высокой степени общественного согласия как части функционирующего общественного договора.

Каков реальный опыт практического внедрения базового дохода?

Финский эксперимент с базовым доходом начался в конце 2017 года, должен закончиться в начале 2019 года. **Миска Симанайнен**, работающий в финском Институте социального страхования (это государственное ведомство), который занимается безопасностью доходов и исследованиями в этой области, отмечает, что в Финляндии существует широкий консенсус о необходимости реформирования социальной политики, социального обеспечения и системы налогов и выплат.

Обычно считается, что базовый доход заменяет основные или какие-то минимальные пособия для трудоспособного населения. Здесь также очень важно подчеркнуть, что в Финляндии уже есть базовый доход в виде выплаты пособий, которые выплачиваются на безусловной основе для каждого ребенка, например. Там же есть система гарантированных пенсий, выплат пособий для лиц, достигших определенного возраста, есть система выплат студентам, гранты и так далее. То есть, когда говорят о реформировании финской системы в направлении базового дохода, то это необязательно какие-то радикальные изменения.

Если же речь идет о самом эксперименте, то целевая группа состояла из безработных от 25 до 58 лет, и среди них был проведен случайный

отбор 2000 человек, причем их участие носило обязательный характер. Другими словами, в эксперименте участвовала ограниченная группа и поэтому сложно было обобщить результаты за пределами данной группы.

Индивид получает 560 евро в месяц без всяких условий, без каких-либо особых требований, работает ли он, должен ли пойти на работу или нет. Его размер соответствует минимальному пособию по безработице. В данном эксперименте не подразумевались изменения в налоговой системе.

Не только финны всерьез заинтересовались импликацией идеи базового дохода, но и в Швейцарии была предпринята подобная попытка. 5 июня 2016 года в Швейцарии проводился референдум, где швейцарскому населению был задан вопрос о введении базового дохода. В голосовании приняло участие 46,9% населения. 76,9% проголосовавших отвергло это предложение,

Джулиано Боноли, профессор Университета Лозанны в Швейцарии поясняет, что хотя цифр в вопросе не было, сторонники идеи предложили некоторые документы с цифрами. Речь идет о ежемесячной выплате в швейцарских франках, которая предлагалась в пересчете на евро в ежемесячном размере 2 170 евро для взрослого человека и 543 евро на ребенка. Это довольно много даже для Швейцарии. Федеральное правительство оценило, сколько будет стоить этот проект: порядка 200 миллиардов швейцарских франков, то есть примерно 33% ВВП страны. Часть из этих расходов - 55 миллиардов швейцарских франков - покрывалась экономией на существующих социальных программах. Самая большая часть поступила бы от трудовых доходов. Но на самом деле никто не знает, что произойдет с рынком труда в случае принятия базового дохода. Кроме того, предлагалось 25 миллиардов швейцарских франков получить от повышения НДС с 8% до 16%.

Дальше состоялись очень качественные дискуссии в течение нескольких месяцев по всей

стране. Там обсуждалась необходимость переосмыслить систему социального обеспечения из-за изменения характера труда, цифровизации, роботизации, желание упростить сложные системы соцобеспечения, которые никто толком не может понять. Те, кто выступали за эту идею, говорили о новой социальной революции, об изменении общества. С другой стороны, были люди, которые были против этих идей, которые говорили, что это стигматизация лени, это поощрит людей меньше работать, подорвет трудовую дисциплину и так далее.

Швейцарский опыт показывает, что попытка начать сразу по-крупному, обеспечивая очень достойный или даже более чем достойный уровень жизни, оказалась политически нежизнеспособной.

Реализуема ли идея базового дохода в реалиях российской экономики?

Оценку реализуемости идеи базового дохода в России в сопоставлении с другими странами на основе предварительных результатов собственного исследования дает **Всемирный Банк**. Так, ведущий экономист и руководитель группы «Глобальная практика по социальной защите и рынкам труда» Всемирного банка **Руслан Емцов** делает следующее резюме.

Очень многие аналитики и сторонники базового дохода пишут о позитивном его воздействии на занятость, решение проблем бедности, социальной включенности. Однако есть и сомнения, хотя те пилоты, эксперименты, которые существуют, не показывают никаких рисков в этом отношении. Но пока это те формы базового дохода, которые не обеспечивают уровень защиты, о котором сторонники этой идеи пишут.

Если речь идет о более политических последствиях, то одно из них – это стимулы к сотрудничеству. Базовый доход обеспечивает такую защиту на индивидуальном уровне, который ослабляет стимулы к активному сотрудничеству наемных работников для того, чтобы противостоять работодателям, и требовать

нормальных условий занятости, нормальной заработной платы. Это важный фактор, о котором не следует забывать в условиях, когда стандартный трудовой контракт со всеми вытекающими последствиями для социального страхования, систем социальной защиты размывается. Активное введение такой формы и явное ее использование может ускорить этот процесс и привести не только к снижению стандартов занятости, но и снижению уровня минимальной оплаты труда.

Понятно, что базовый доход решает очень важную, ключевую проблему социального контракта или общественного договора и который является ключевой мотивацией того, почему о базовом доходе так активно пишут. Этот новый социальный договор основан на том, что социальная политика из какой-то маргинальной области, социального полагания и решения социальных проблем, становится центральной, и связана с тем, что средний класс, который во многом является пока основным источником средств для социальной политики, тот, кто оплачивал все системы общества всеобщего благосостояния, о которых мы уже говорили, становится непосредственным участником и бенефициаром этого нового общественного договора. Должен быть определенный общественный консенсус о том, кто участвует в базовом доходе, где провести границу, как этот базовый доход должен соответствовать системам социального страхования, особенно пенсионного обеспечения, и как эти возросшие риски климатических изменений, стихийных бедствий, экономических потрясений, которые во многом ликвидированы современной глобальной экономикой, как они будут соответствовать тем запросам на общественные ресурсы, которые реальный базовый доход предъявляет? Останутся ли деньги на такие новые формы соцзащиты, которые необходимы для общества, для ответа на эти современные риски?

С точки зрения Всемирного банка ответ на то, насколько новая идея социальной политики является полезной, определяется тем, насколько она позволяет решить проблему бед-

ности и проблему социальной исключенности. Ответ на этот вопрос неоднозначный, зависит во многом от контекста.

Потенциал введения базового дохода в настоящее время видится там, где есть достаточно регрессивные системы социальной помощи, большие ренты природных ресурсов, или инновации. Базовый доход там является действительно многообещающей формой изменения социальной политики. В других странах пока не видно практической формы реализации этого дохода, который бы не привел к существенным негативным социальным последствиям, или не привел бы общественные ресурсы и общественные финансы к кризисному балансу.

Как базовый доход коррелирует с проблемой бедности и неравенств?

Заместитель главного редактора журнала «Экономическая политика» **Юрий Кузнецов** предлагает рассматривать базовый доход как вид социальной страховочной сетки. Как социальную помощь, а не перераспределительный механизм. Конечно, он предполагает некоторое перераспределение, как и любое участие государства в чем-либо, но, тем не менее, по своей философии и по сути это страховочная сетка. То есть это помощь тем, кому трудно, а не попытка прижать богатых и приподнять бедных.

Базовый доход, если его внедрить в чистом виде, то есть как выплату всем одинаковой суммы, воздействует, прежде всего, на неравенство между сравнительно низкодоходными группами. Нынешняя система социальных пособий создает определенный паттерн распределения благ, как в денежной форме, так и в неденежной. И если внедряется базовый доход, то этот паттерн сильно меняется: одни проигрывают, другие выигрывают. Более того, в нем самом запяны серьезные механизмы изменения соотношения разных групп богатства и статуса.

У получателя пособий расширяется свобода выбора. То есть получается фактически моне-

тизация льгот в широком смысле. Вместо того, чтобы давать много мелких пособий на какие-то отдельные цели, еще частично и в натуральной форме, просто даются деньги, и у людей появляется свобода выбора, они могут распорядиться этими деньгами лучше, чем какие-то умники, которые сидят в министерстве и что-то за них планируют.

С базовым доходом связаны и определенные издержки. В первую очередь дестимулирующий эффект для некоторых групп и политическая невозможность замены всех пособий базовым доходом. Еще одна важная издержка – необходимость повышения налогов для балансирования бюджета. Если базовый доход внедряется полностью, то повышение налогов для балансирования бюджета практически неизбежно.

Заведующая Центром Института социальной политики Высшей школы экономики **Светлана Мареева** в этой связи отмечает, что растущее и сохраняющееся неравенство, как с экономической, так и с социологической точки зрения – это достаточно серьезный вызов для социальной политики, причем во всем мире, и Россия тут не является исключением. В России это скорее еще и повод для пересмотра общественного договора, потому что мы сейчас находимся в той точке, когда это действительно необходимо.

Базовый доход может частично способствовать решению проблемы неравенства в массовых слоях. Это, прежде всего, будет относиться к нижней части доходного распределения, к бедным и низкодоходным слоям населения – служить их подтягиванию к середине (но это вопрос конкретной конфигурации при реализации идеи). Но нужно отметить, что ряд данных, в том числе данные Всемирного банка, а также исследования в рамках Института социальной политики показывают, что такой процесс и так идет за счет опережающего роста доходов нижних слоев населения. Это тоже важно, но это скорее борьба с бедностью, что может частично способствовать снижению социальной напряженности. Но проблему отрыва верхушки от остального населения это никак не решает.

Вызов для социальной политики состоит не только в высоких показателях неравенства самого по себе. Экономисты продолжают искать границы «эффективных» неравенств - то есть до какого уровня неравенство стимулирует развитие, а с какого уровня начинает мешать, и консенсуса тут нет. Более того, граница эффективности может быть разной в зависимости от конкретной ситуации в отдельной стране. Поэтому насколько нужно снижать неравенство в целом – это открытый вопрос. Но очень важными остаются основания неравенства – нелегитимные они или легитимные, и его восприятие населением как легитимного или нелегитимного, как меритократического или нет, «заслуженного» или «незаслуженного». И это определяет возможность неравенства выступать стимулом для продуктивности, или же, наоборот, препятствием для экономического развития. Особенно это важно, если мы говорим о новой модели роста, которая должна быть основана на человеческом капитале.

Базовый доход и проблема труда

Сейчас многие боятся, что будет дефицит труда. Но эти опасения напрасны - будет много новых рабочих мест, которые в перспективе ни искусственный интеллект, ни робот не займут – это работа с другими людьми. Это работа с пожилыми людьми, причем, не просто медицинское обслуживание или уход, а организация досуга, общения, производство товаров для пожилых. Или работа с детьми. То же самое можно сказать про инвалидов, про беженцев, мигрантов, которые есть во всех странах. Этот сегмент рынка труда будет расти. Но он дает маленькую заработную плату, и это абсолютно очевидно. И тут надо обратить внимание на базовый доход.

Какой сегмент рынка труда будет расти очень сильно? Работа по обустройству собственной территории. Это не дворники, сантехники. Это, как было раньше, управдомы. Кто-то живет в кондоминиумах, кто-то живет в товариществах собственников жилья. Там нужен управляющий. Не из тех жильцов, кто работает, у кого нет времени. Нужен профессиональный управ-

ляющий, которому платят небольшие деньги, который является менеджером, который защищает интересы дома, микрорайона, он лоббирует их перед муниципальными властями.

Дальше: муниципальная власть. Абсолютно понятная и назревшая тенденция к децентрализации власти. Муниципальных депутатов в перспективе должно быть больше, чем сейчас. За счет того, что сокращаются те, кто работает на более высоких уровнях власти. Там возможно введение небольшой зарплаты (сейчас эта работа, как правило, бесплатная).

Для того, чтобы в России эти идеи, по крайней мере, начали обсуждаться и не казались каким-то чудачеством нужны очень простые, ясные и понятные вещи, которые можно сделать в ближайшее время. Надо поднимать экономику, создавать хорошие конкурентные рабочие места, чтобы люди получали высокую заработную плату за то, что у них был нормальный высокопроизводительный труд. А тогда уже надо будет решать следующий вопрос: на что отчисления от этой заработной платы тратить?

Надо свести в систему разрозненные социальные институты, которые развивались почти 30 лет существования новой России. Пенсионная система отягощена многочисленными накопленными проблемами, равно как и соцзащита. Надо обсуждать принципы национальной модели здравоохранения, которая тоже имеет прямое отношение и к доходам населения, и к бюджету.

Безусловный базовый доход – это хороший повод начать именно эту дискуссию о социальной политике. Потому что это пролог социальной политики XXI века – и в России тоже.

Об авторе:

Евгений Гонтмахер,
Профессор Высшей школы экономики,
доктор экономических наук,
член экспертной группы «Европейский диалог»
и Комитета гражданских инициатив