

# НОВЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

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

Немат Шафик

**М**ы 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 технологии.

Мы видим, как это выражается в политике. Масовое 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 устранил 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.