



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.