



УНИВЕРСАЛЬНЫЙ БАЗОВЫЙ ДОХОД: КОНЦЕПЦИИ, ФАКТЫ И ПРАКТИКА

*Под редакцией Уго Джентилини, Маргарет
Грош, Джамеле Ригolini и Руслана Емцова*

Краткое содержание публикации Всемирного банка

**Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating
Concepts, Evidence, and Practices.**

Editors: Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan

Yemtsov

Washington, DC: World Bank. 2020





УНИВЕРСАЛЬНЫЙ БАЗОВЫЙ ДОХОД: КОНЦЕПЦИИ, ФАКТЫ И ПРАКТИКА

Под редакцией Уго Джентилини, Маргарет Грош, Джамеле Ригolini и Руслана Емцова

Краткое содержание публикации

Довольно долгое время вокруг идеи Универсального базового дохода (УБД) идет острая полемика с сотнями книг и статей (Рисунок 1). Бесконечные споры вокруг реализуемости УБД поглощают много сил и внимания, запутывают многообразием интерпретаций и противоречивыми оценками. Чтобы понять, почему идея упорно возвращается в политику, прессу и научные работы, новая публикация Всемирного банка анализирует ее место в эволюции социальной политики.

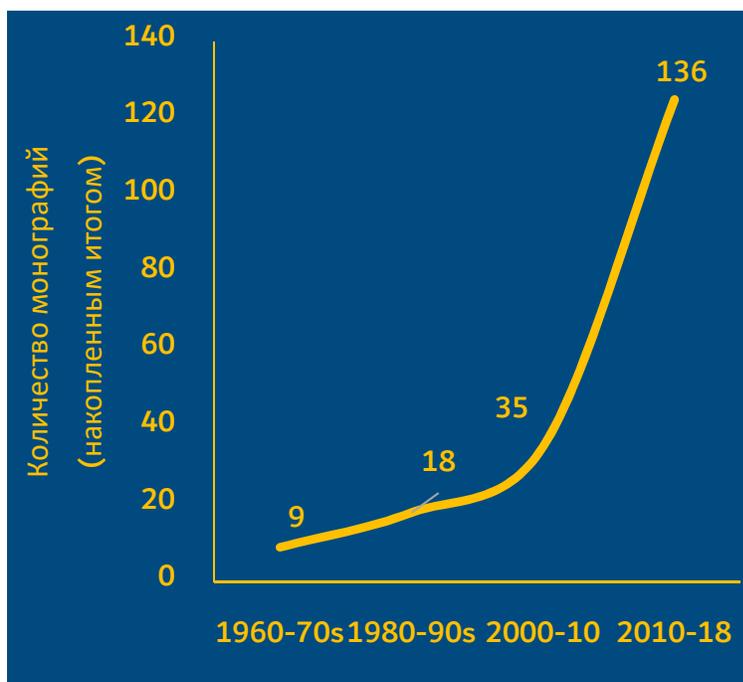


Рисунок 1 Количество публикаций монографий по тематике УБД, 1960-2018

Авторский коллектив публикации видел свою задачу именно в создании руководства, своеобразного компаса для навигации в этой сложной литературе, методологии оценки последствий реализации различных вариантов УБД и в обзоре существующих попыток его воплощения в жизнь. Эта работа приводит в стройную систему основные тезисы сторонников и противников УБД и дает полное представление об истории, попытках внедрения, модификациях и перспективах УБД. Причем методология оценки разных вариантов УБД максимально учитывает все возможные контексты, от развивающихся стран до

государств с высоким уровнем развития. В книге последовательно рассматриваются истоки, мотивы и варианты УБД, возможные варианты взаимодействия с системой социальной защиты в целом, социально-экономические последствия, ожидаемое влияние на рынок труда и занятость, политические факторы способствующие и противодействующие реализации, технические и административные предпосылки.

Показано, что УБД в принципе не противоречит многим тенденциям развития социальной политики, представляя собой форму разрешения текущих противоречий, связанных с кризисом традиционной модели социальной защиты и трудовых отношений. В книге представлены три альтернативные модели УБД, и на примере 10 стран (включая Россию, Казахстан, Чили, Бразилию и ЮАР) смоделированы последствия его реализации: влияние на благосостояние различных групп населения, на налоговую нагрузку. В книге также описан опыт реализации УБД (две страны - Иран и Монголия - реализовали полномасштабный УБД в течение нескольких лет, а на Аляске один из



вариантов УБД существует с 1982 года по сегодняшний день), а также экспериментальные пилотные проекты.

Без сомнения, в чистой форме базовый доход был бы крайне затратным видом политики, причем именно там, где он бы представлял собой шаг вперед, а именно в странах с неразвитой системой социальной защиты. В странах с развитой системой социальной защиты УБД возможен административно и финансово, но вступает в противоречие со многими существующими институтами. Поэтому во всех случаях идея УБД в ходе попыток реализации модифицируется и встраивается в существующую систему. Это совсем непростой и противоречивый процесс, во многом объясняющий, почему к настоящему времени ни одна страна не реализует УБД в общенациональном масштабе.

В книге показано, что УБД и адресные программы обеспечения гарантированного минимума дохода (ГМД) в принципе достигают одной и той же цели с точки зрения борьбы с бедностью, но УБД намного уступает ГМД в эффективности, являясь более затратным инструментом. Несмотря на кажущиеся различия между УБД и ГМД, технические и административные требования для их реализации во многом схожие. Теоретически таких же целей можно добиться и с помощью отрицательного подоходного налога, но последний ставит более сложные задачи по технической реализации.

В книге подробно рассматривается опыт пилотных проектов реализации УБД и политические подоплеки быстрого распространения такого рода экспериментов по всему миру. Эксперименты позволяют оценить политическую поддержку каждой новой модификации УБД. Однако пока их роль весьма ограничена, и барьеры по переводу пилотов в постоянные программы остаются непреодолимыми. Но популярность идеи УБД будет приводить к новым пилотам, и интерес к этой теме будет нарастать.

Основные выводы из этой работы можно кратко обобщить в следующих пяти тезисах:

1. Универсальный базовый доход (УБД) кажется простым, но при ближайшем рассмотрении реальные версии оказываются сложнее теоретических схем;
2. УБД – не самоцель, а лишь средство для достижения целей в системе социальной защиты, и именно они, а не абстрактные идеи, определяют параметры дизайна и соотношение с существующими программами и мерами;
3. УБД может помочь преодолеть некоторые недостатки существующих систем, но при этом и обострить их проблемы;
4. Несмотря на огромное количество публикаций, практический опыт реализации УБД достаточно скудный;
5. Финансирование и просто стоимость УБД плюс политико-идеологические факторы, затрудняющие его реализацию, являются главными препятствиями в практическом воплощении идей в жизнь. Серьезный анализ проектов УБД требует детального сопоставления затрат и результатов и сопоставления с альтернативами.

Для русскоязычного читателя настоящий обзор книги представляет основные результаты и выводы в свете особенностей социальной политики стран региона. Публикация предназначена для экономистов, специалистов по социальной защите, студентов и представителей средств массовой информации.

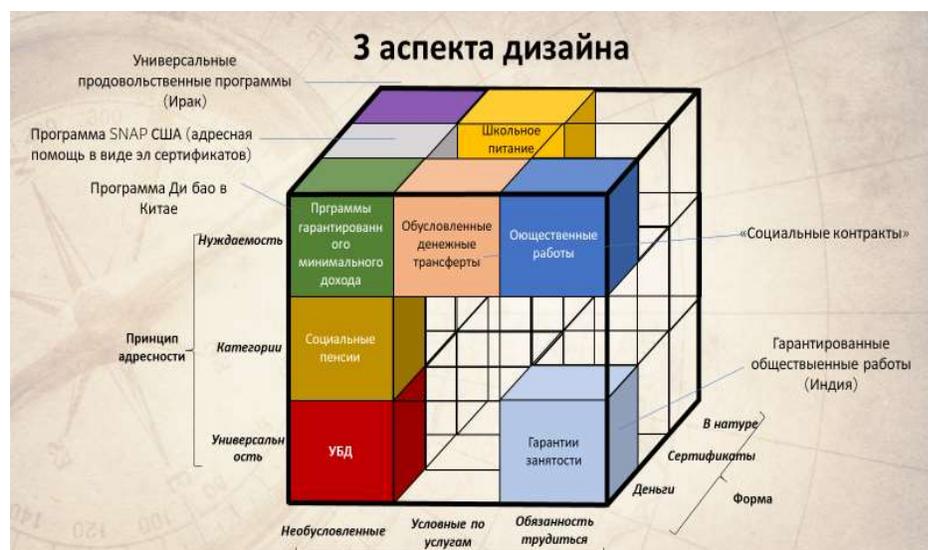


Глава 1. Концепции универсального базового дохода

Авторы: Уго Джентилини, Маргарет Грош и Руслан Емцов

Истоки идеи Универсального базового дохода – денежной выплаты, одинаковой для всех членов общества и достаточной для «нормальной жизни», уходят в прошлое (по крайней мере в 17-ый век) и являются ровестниками первых предложений по социальной политике и денежным трансфертам. Буквально каждый месяц по этому вопросу издается книга, и концепция вошла в лексикон целого набора дисциплин: экономики, социологии, управления, философской и политической науки. Мир изобилует страхами по поводу искусственного интеллекта и роботизации, растет недовольство запутанной системой государственной бюрократии и теряется доверие населения к методам управления ресурсами общества. Прозрачность и простота УБД заманчива, как никогда.

Идея УБД вызывает любопытство и энтузиазм, сопровождаемые критической реакцией со стороны исследователей и политиков как в странах с высоким, так и с низким уровнем дохода. Она стала частью политических дебатов и выборных платформ. Так Гай Стендинг – один из самых известных сторонников идеи – сформулировал главный тезис в ее поддержку: «УБД реально укрепит личную свободу. Он даст людям больше контроля над собственной жизнью и свободу принимать решения». В пик ему известный исследователь неравенства Томас Пикетти пишет следующее: «Проблема большей части дискуссий о базовом доходе – это то, что они упускают из виду реальные социальные проблемы и сводят идею социальной справедливости к дешевому откупу». Не менее известный исследователь вопросов бедности и социальной политики Мартин Раваллион попытался примирить эти противоположные суждения: «...политики не должны закрывать глаза на то, что в определенных условиях адресные программы социальной помощи могут уступать по своим результатам простым и прозрачным универсальным подходам, таким как базовый доход». Растущее число пилотов, начиная с 1970-х годов, показывает, что УБД давно перешел «от мысленных экспериментов к конкретному варианту политики».



Что же такое УБД и каково его возможное место в системе мер социальной политики государства? УБД – это программа социальной помощи, которая предоставляется в денежной форме, безусловно и для всех.

Это – радикальное сочетание трех сложных аспектов дизайна социальной

Рисунок 2 Дизайн УБД в контексте других инструментов социальной помощи

программы (Рисунок 2): денежная форма, без условий, без таргетирования или адресности по принципу нуждаемости. Кроме того, подразумевается, что УБД – это ежемесячный (периодический)



и бессрочный доход, и каждый в обществе получает одинаковую выплату, причем она предоставляется индивидуально (а не домохозяйству, что является стандартной практикой социальной помощи).

Однако при ближайшем рассмотрении идея не представляется такой уж радикальной. Резкое расширение за последнее десятилетие программ денежных выплат населению в виде социальных пособий во всем мире и в целом положительные результаты развертывания таких программ свидетельствуют о том, что *денежная* форма УБД может быть относительно бесспорным аспектом дизайна. Тем не менее, крупномасштабные программы продовольственной помощи, медицинских и других услуг, реализуемые практически в каждой стране, свидетельствуют о том, что общества по-прежнему предпочитают поддерживать некоторую форму контроля над использованием помощи получателями.

Аналогичным образом, существует множество безусловных программ, сосуществующих с различными обусловленными программами помощи, вновь показывая сочетание предоставления получателям автономии и принятие несколько более директивного подхода. Но наиболее неоднозначным принципом дизайна, противоречащим нынешней практике, является универсальность, предоставление одинаковых средств всем членам общества, независимо от потребностей. Поэтому неудивительно, что конкретные предложения УБД несколько отличаются в своих параметрах от идеи «чистого» УБД в частности в том, сколько или как часто платить, следует ли включать действительно всех или исключить некоторые группы, и кто и как будет платить в конечном счете за программу, отклоняясь от принципа отказа от таргетирования.

	Причина недостаточного охвата	Поможет ли базовый доход?
Ограниченность бюджета МСП	- Недостаточное финансирование	- Базовый доход ухудшит положение, требуя больших затрат
Информированность и приемлемость для населения	- Сложность доступа к информации - Стигматизация	- Базовый доход упрощает проблему информированности и снимает стигму
Технологические и системные ограничения	- Сложность документирования, проверки, устранения дублирования - Отсутствие каналов выплат	- Документация и проверка необходимы, а дублирование необходимо избежать - Базовый доход невозможен, если не решена проблема выплат
Транзакционные издержки	- Издержки для заявителя	- Сопоставимые издержки, но только одноразовые (при условии информационного обмена)
Ошибки администрирования	- Административные ошибки определения права на выплату - Ошибки присущие каждому методу - Манипулирование администраторами	- Ошибки методологии и методики отбора перестают играть роль, но остальные формы ошибок недопустимы и требуют идеальной работы административного аппарата

Наиболее часто высказываемый аргумент в пользу отказа от таргетирования – это низкий охват наиболее нуждающихся адресными программами. Таблица 1 перечисляет основные причины низкого охвата и потенциал УБД в их преодолении. Сторонники УБД сформулировали пять основных аргументов в защиту универсальности. Во-первых, не устанавливая никаких дополнительных критериев права на получение помощи (помимо гражданства или вида на

Таблица 1

жительство), универсальность сводит к нулю ошибки исключения и включения, которые присущи целевому таргетингу, основанному на потребностях. Во-вторых, универсальность может устранить стигму, затрагивающую бенефициаров. Например, данные, полученные в Европе, свидетельствуют о том, что стыд является одним из ключевых факторов низкой обращаемости за пособиями теми, кто в них нуждается. Часто стигма используется сознательно для ограничения числа получателей (как в Китае), что противоречит самому принципу предоставления помощи всем, кто в ней нуждается. В-третьих, все члены общества являются гарантированными получателями УБД, снижая



административные издержки на проверку права на пособие и расходы получателей на защиту своих прав, а также принося различные психологические выгоды (например, снижение стресса, расширение прав и возможностей). В-четвертых, всеобщая форма была бы более совместимой со стимулами к труду, чем большинство существующих таргетированных программ, поскольку она устраняет эффект сокращения предложения рабочей силы, чтобы избежать сокращения льгот. И, наконец, универсальность может укрепить политическую устойчивость программ, охватывая всех избирателей.

Аргументы «против» опираются главным образом на стоимость, целеполагание и противоречивость политических факторов. Стоимость осуществления значительных трансфертов всему населению очень высока. В зависимости от того, как они финансируются – за счет сокращения других расходов на социальную защиту, сокращения субсидий или увеличения налогов – происходят важные изменения в распределении, которые могут быть нежелательны. Кроме того, уравниловка может не подходить для всех целей социальной политики по сравнению с более прогрессивной структурой выплат и ее воздействие на бедность и неравенство гораздо слабее. Крупные и зачастую краткосрочные изменения благосостояния получателей, такие как катастрофические болезни, потеря работы или потеря имущества и средств к существованию в результате стихийного бедствия требуют как раз дифференциации и учета их нужд. Аргумент о том, что универсальность порождает политическую поддержку, является разумным, но не подтверждается реальными примерами. Практика адресности может быть улучшена путем снижения издержек, упрощения программ для получателей и борьбой со стигматизацией. И наконец, все данные свидетельствуют о том, что существующие адресные программы не приводят к сокращению трудовых усилий получателей.

Как же может встраиваться УБД в систему социальной защиты? В литературе предлагаются три возможных варианта (см. Рисунок 3).

Гипотетические модели введения базового дохода

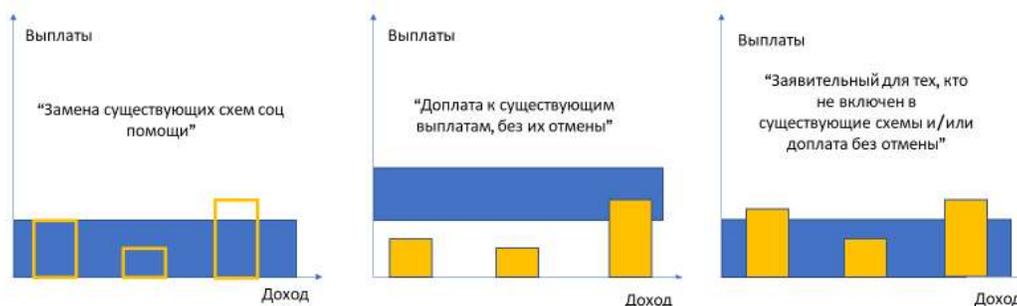


Рисунок 3



Первый вариант, представленный слева на Рисунке 3, был бы относительно сложным, учитывая непростой выбор того, какие программы будут заменены УБД, и как далеко должен зайти процесс замены. Второй – надстройка над существующими программами – вероятно проще разработать, но он будет и дороже, чем первый. Третий вариант включает в себя предоставление выбора для получателей между участием в УБД или сохранением выплат из текущих программ. Это предложение направлено на сдерживание расходов при одновременном повышении эффективности деятельности учреждений социальной защиты.

Какова же практика реализации идеи УБД в различных странах? В книге описаны три случая институционального внедрения УБД в масштабе общества (Иран, Монголия и штат Аляска) и 19 пилотных проектов, законченных или находящихся в процессе реализации. Помимо этого представлены основные параметры 36 проектов по введению УБД в различных странах.

Наиболее близко к полной реализации УБД на практике подошла **Монголия** (население около 3 млн. человек). Политические факторы сыграли ключевую роль в запуске программы. Монголия пережила бум горнодобывающей промышленности в начале 2000-х годов, и темпы роста экономики приблизились к 9% в 2002–2008 годах. В преддверии выборов 2008 года политические партии соревновались в популярности, обещая новые денежные пособия и рабочие места для населения. Победившая партия обещала справедливо распределить богатство недр для всего населения страны. В 2009 году был создан новый Фонд развития человеческого потенциала. Ключевым элементом плана справедливого распределения стала универсализация уже существующей программы детских пособий, распространяя ее на всех граждан. Выплаты были изначально установлены на уровне 89 долларов США на одного гражданина. Эта сумма была основана на предвыборных обещаниях, а не на фактических доходах от ресурсов, аккумулирующихся в Фонде развития человеческого потенциала. Это сделало программу уязвимой по отношению к падению цен на сырье. В конце концов это и произошло. Уже первая выплата в размере 52 доллара США на одного гражданина в феврале 2010 года была меньше обещанных 89 долларов, и платежи быстро отстали от графика, вызвав протесты.

При этом расходы на УБД составили 5.5% ВВП или 40% всех государственных расходов на трансферты населению. Попытки правительства договориться об альтернативном предоставлении услуг социального обеспечения не увенчались успехом, и с августа по декабрь 2010 года ежемесячные трансферты составляли лишь 7 долларов США и главным образом финансировались за счет государственных займов, так как фактические доходы Фонда развития человеческого потенциала (от добычи полезных ископаемых) составляли лишь половину от ежегодных расходов Фонда на денежные переводы. С января 2011 года по июнь 2012 года ежемесячные переводы продолжали выплачиваться по 17 долларов США на человека, при этом правительство попало в зависимость от заемных средств. Государственный внешний долг вырос с 31% ВВП в 2010 году до 48% в 2012 году. Программа быстро потеряла общественную и политическую поддержку, и в июне 2012 года произошел возврат к детским пособиям. Фонд развития человеческого потенциала был заменен новым Суверенным Фондом Благосостояния, ориентированным исключительно на производственные инвестиции.

Программа все же достигла существенных результатов: она сократила бедность на треть, уменьшила неравенство на 13% и обеспечила Монголии самый высокий уровень финансовой включенности населения среди стран со средним уровнем дохода.



В 1967 году **штат Аляска** (население около 750 тыс. человек) пережил внезапный непредвиденный рост нефтяного богатства, когда на государственной земле было обнаружено крупнейшее месторождение в Северной Америке. Аренда была продана за ошеломляющие в то время 900 миллионов долларов США, что в семь раз превысив годовой бюджет штата. Принятая под руководством губернатора Джея Хаммонда в 1976 году поправка к конституции штата требует отчисления не менее 25% доходов от природных ресурсов каждого года в Постоянный фонд Аляски. Доходы фонда инвестируются на сберегательный счет, при этом часть процентов выплачивается резидентам в качестве дивиденда. Физические лица должны подавать заявления на получение выплаты каждый год, соответствовать критериям проживания (присутствовать на Аляске в течение предыдущего года, с намерением остаться на неограниченный срок) и не иметь судимости. Более 90% населения штата обычно получают дивиденды. Формула требует распределения 50% инвестиционных доходов Постоянного фонда.

В отличие от истинного УБД, сумма выплат не является ни стабильной, ни достаточной для удовлетворения основных потребностей: они составляют 380-3,200 долларов США на человека в год с сильными колебаниями по годам (от -61% до +109%). Кроме того, это – лишь одноразовая ежегодная выплата, а не постоянный ежемесячный доход. Несмотря на эти особенности, программа выплат оценивается очень позитивно как исследователями, так и населением. Оценка программы показала, что в результате дополнительного платежеспособного спроса было создано 7,000 рабочих мест, а доходы населения увеличились в результате эффекта мультипликатора на 1.1 млрд долларов США, с которых собираются налоги. Оценка показала отсутствие отрицательного влияния на стимулы к труду. Скорее наоборот, временная занятость немного возросла (1.8 пп или на 17%). Схема пользуется политической поддержкой и широкой популярностью среди населения.

Иранская схема УБД (население около 80 млн. человек) появилась в ходе достаточно радикальных реформ в области энергетических и продовольственных субсидий. Изначально для смягчения влияния реформы на благосостояние населения рассматривались адресные компенсационные выплаты. Тем не менее, общественное недовольство практикой проверки нуждаемости привело в результате к отказу от плана адресной помощи. Вместо этого было принято решение компенсировать потери населения едиными универсальными денежными трансфертами, при этом богатые не поощрялись к участию, и подразумевалось, что они добровольно откажутся от получения выплат. В январе 2010 года парламент одобрил пакет реформ субсидий с заменой субсидий на горючее, топливо и продовольствие ежемесячным УБД. Изначально выплаты были установлены на высоком уровне 29% медианного дохода (порядка 400 долларов США для среднего домохозяйства). Охват населения составил 92%, а расходы – порядка 3% ВВП. Исследования последствий обнаружило слабые эффекты на занятость: получение пособий не подорвало стимулы к труду. Однако макроэкономическая нестабильность, инфляция (за 5 лет цены выросли на 136%) и обострение бюджетного дефицита в результате экономических санкций привели к быстрой эрозии выплат, которые правительство отказалось индексировать; их реальная стоимость сократилась на 4/5.

Таблица 2 показывает основные характеристики наиболее значимых попыток внедрить УБД, включая самые известные пилотные эксперименты. Как показано в таблице, большинство существующих попыток внедрить УБД далеки от идеала и не соответствуют критериям подлинного универсального дохода. Глава 6 подробно разбирает истоки этого парадокса: распространение схем, заявляющих о своей природе как УБД и при этом не соответствующих букве и духу этой идеи.



Таблица 2. Основные программы УБД в мире и элементы их дизайна.

Основные типы и страны	Условность (да/нет)	Денежная форма	Универсальность (Да /нет)	Гос финансирование (да/нет)	Охват
УБД (полномасштабные)					
Монголия (2010-12)	ДА	ДА	ДА	ДА	Страна
Иран (2011)	ДА	ДА	ДА	ДА	Страна
США (Аляска)	ДА	ДА	ДА	ДА	Штат
Пилотные версии УБД					
Кувейт (одноразовый)	ДА	ДА	ДА	ДА	Страна
Австралия (одноразовый)	ДА	ДА	ДА	ДА	Страна
США (EBCN)	ДА	ДА	ДА	ДА	Племя
Кения	ДА	ДА	ДА	НЕТ	Деревня
Бразилия (Marica)*	ДА	ДА	ДА	ДА	Город
Намибия	ДА	ДА	ДА	НЕТ	Выборка
Индия (Мадья Прадеш)	ДА	ДА	ДА	НЕТ	Выборка
Гарантированный минимальный доход под названием «УБД»					
США и Канада (1960-70)	ДА	ДА	НЕТ	ДА	Выборка
Финляндия	ДА	ДА	НЕТ	ДА	Выборка
США (Окланд и Стоктон)	ДА	ДА	НЕТ	НЕТ	Выборка
Канада (Онтарио)	ДА	ДА	НЕТ	ДА	Выборка
Нидерланды	НЕТ	ДА	НЕТ	ДА	Выборка
Италия	НЕТ	ДА	НЕТ	ДА	Выборка Дх

В названии «универсальный базовый доход» слово «универсальный» пока достаточно условно и скорее отражает долгосрочные или идеальный цели. На практике пилотные или экспериментальные проекты проводились или проводятся при участии ограниченного числа людей. И даже если это район, область или страна, то количество участников относительно невелико. Таким образом, практика реализации УБД не дает пока еще ответы на многие вопросы, которые задают скептики.



Глава 2. Универсальный базовый доход и существующие программы социальной поддержки населения: сравнительный анализ

Авторы: Уго Джентилини и Маргарет Грош

Программы пособий и пилотные эксперименты часто называют УБД, в то время как по существу они ими не являются, иногда используя термин «квази-УБД» - даже если они разделяют только один или два принципа УБД, как это определено в Главе 1 (т.е. универсальность, безусловность, денежная форма). Данная глава призвана помочь прояснить различия и сходства между существующими программами социальных выплат и различными вариантами УБД.

Существующие в системах социальной защиты пособия могут быть классифицированы по-разному. Например, универсальные или адресные; обусловленные или необусловленные – например, привязанные к трудовому доходу (доплаты или субсидии) или не требующие трудоустройства; и, наконец, направляющиеся через налоговую систему (вычеты из подоходного налога) или напрямую перечисляющиеся получателям. УБД концептуально отличается от страхования, так как не связывает право на получения с взносами, предполагает единообразие в размере выплат и не может заменить страховые инструменты, которые привязывают выплаты к страховому случаю, когда (и только в таком случае) физическое лицо, домашнее хозяйство, или работник несут большие потери.

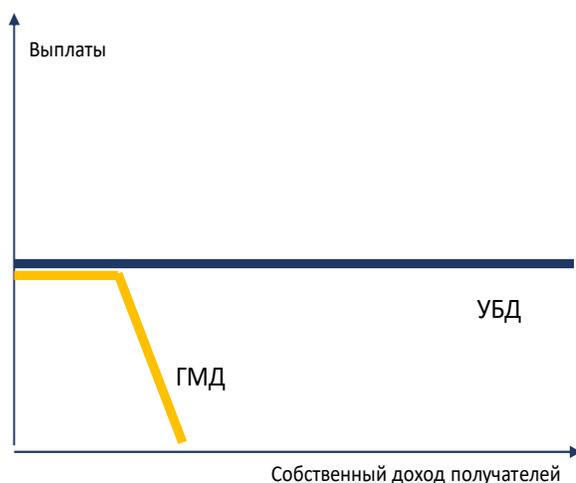


Рисунок 4 Универсальный базовый доход и гарантированный минимальный доход

Важной особенностью любого варианта пособий является уровень поддержки и то, как он меняется с доходом получателей или с их возрастом. Пособия на детей и социальные пенсии - это фиксированные пособия, выплачиваемые всем лицам в конкретных возрастных группах. Когда пособия предоставляются только на основе критериев возраста, они называются «универсальными» (хотя они - адресные по

возрасту). Большинство адресных программ, по крайней мере концептуально, тесно связаны с доходами, как показано на Рисунке 4: например, гарантированный минимальный доход - с выплатами, которые уменьшаются до нуля по мере увеличения доходов. Другие пособия, ориентированные на борьбу с бедностью, предоставляются только семьям или отдельным лицам с доходами ниже определенного порога, но в данном случае выплачивается фиксированное пособие на одно домашнее хозяйство или на одного члена семьи. Например, безусловное денежное пособие выплачивается всем малоимущим домохозяйствам, а обусловленные пособия как правило



предоставляются малообеспеченной семье за каждого ребенка школьного возраста, который регулярно посещает школу.

Следует заметить, что когда учитывается финансирование пособий, и они рассчитываются как чистые доходы (то есть выплаты за вычетом налогов), «плоская» шкала УБД получает наклон в зависимости от степени прогрессивности налогообложения. Конечный результат распределения выгод и затрат при ставках налога, растущих по мере увеличения дохода, будет напоминать теоретический случай отрицательного подоходного налога, а на практике приближаться в адресным пособиям.

Часто УБД представляется как логическое развитие **универсальных детских пособий или социальных пенсий**. При этом следует отметить концептуальные различия: возрастные программы предназначаются для людей, которые не должны или не могут работать, а УБД замысливается как пособие для всех. Таким образом, можно считать, что они покрывают конкретные риски жизненного цикла. Когда социальные пенсии или пособия на детей называются «универсальными», они основаны только на возрасте без каких-либо проверок нуждаемости или истории заработка и взносов (как в минимальном пенсионном обеспечении). Пособие на детей рассматривается как дополнение к доходу, чтобы помочь семьям (которые, как предполагается, имеют по крайней мере одного, часто двух активных работников) избежать лишений при увеличении числа иждивенцев. Недавний обзор, проведенный Международным бюро труда и Детским фондом Организации Объединенных Наций, показывает, что детские субсидии предоставляются в универсальной форме в 21 стране и с некоторыми дополнительными условиями (но без проверки нуждаемости) еще в 14 странах. Их оценка обычно показывает достаточно затратный характер, но в целом положительное влияние на благосостояние и накопление человеческого капитала.

Размер пособия в программах социальных пенсий рассматривается в качестве замены трудового дохода престарелым (бывшим работникам), которые больше не работают. Размеры социальных пенсий превышают выплаты в программах детских пособий. Такие программы существуют в 101 стране. В большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития социальные пенсии не являются «универсальными» и выплачиваются при проверке доходов и только тем, кто не дотягивает до минимального социально приемлемого уровня. То же самое относится и к Латинской Америке, в то время как в Европе и Центральной Азии всеобщие социальные пенсии основаны, как правило, только на факте отсутствия права на страховую пенсию, без проверки нуждаемости.

Хотя **минимальный гарантированный доход (ГМД)** и **универсальный базовый доход (УБД)** могут показаться аналогичными, они находятся на противоположных полюсах ключевых характеристик социальных выплат. ГМД обеспечивает минимум для любой семьи с доходами ниже заданного порога, и выплачивается в размере, чтобы довести ее до этого минимума. Таким образом, ГМД, как правило, нацелен на нижнюю часть распределения доходов, причем выгоды резко снижаются по мере роста доходов. Это заметно контрастирует с универсальной и единообразной выплатой УБД. Если порог ГМД находится на черте бедности, то теоретически бедность будет искоренена при наименьших бюджетных затратах. Эта потенциальная эффективность является самой сильной стороной ГМД. Такая эффективность теоретически связана и с основным недостатком ГМД – созданием значительных отрицательных стимулов к труду. В чистом виде для всех домашних



хозяйств с доходами ниже пороговых значений ГМД любой доход от труда или других источников вызовет равную сумму сокращения пособий, что эквивалентно стопроцентной предельной ставке налога. Программы ГМД являются, кроме того, самыми сложными административно, в связи с необходимостью постоянной оценки доходов получателей.

Наличие в чистом ГМД существенных отрицательных стимулов к труду приводит к тому, что такие программы не существуют в чистом виде. Большинство программ типа ГМД имеют специальные формулы подсчета доходов, исключающие дополнительные заработки или их часть из доходов семьи или снижающие вычеты из пособий при росте дохода. Низкий порог минимального дохода, устанавливаемый во многих странах, также означает, что семьи получателей ГМД с меньшей вероятностью содержат работников: часто это семьи, в которых взрослые являются пожилыми людьми, (частично) инвалидами, матерями-одиночками с маленькими детьми и/или малообразованными и живущими в районах с ограниченными экономическими возможностями. Программы ГМД часто требуют какой-то активации для «работающих» взрослых: регистрация в государственной службе занятости или активный поиск работы; обучение или общественные работы; индивидуальный план для семьи или ее членов для устранения барьеров на пути к работе. Таким образом, данные программы становятся, по сути, обусловленным трансфертом, по крайней мере, для части получателей.

На практике программы ГМД сосредоточены в Европе и Центральной Азии, где они реализуются в 15 странах. Некоторые страны с формирующейся рыночной экономикой либо внедрили программы ГМД (например, Ди Бао в Китае), либо планируют сделать это (Турция). Расходы на ГМД варьируют в разных странах от значительных (например, в Армении, которая тратит 1% валового внутреннего продукта) до умеренных (например, Албания, Азербайджан, Грузия, Македония и Черногория, которые тратят около 0,5% ВВП) и до незначительных (Беларусь, Болгария, Латвия, Литва и Румыния).

В широкий набор программ поддержки доходов попадают **целевые пособия на детей, социальные пенсии, помощь по инвалидности, а также безусловные денежные пособия**. Некоторые из них могут иметь существенный охват, но гораздо больше программ ориентированы на узкие группы получателей. Опять же, как об этом говорилось в Главе 1, ограниченный охват является результатом других факторов, включая ряд административных вопросов (например, отсутствие осведомленности, стигматизация и т.д.), а также ограничений, присущих самим методам оценки доходов.

В то время как пособия на ребенка, социальные пенсии или помощь по инвалидности, как правило, безусловны, многие другие программы денежных переводов имеют какие-то **условия** для обеспечения того, чтобы семьи получали соответствующие возрасту медицинские и образовательные услуги. Такие сопутствующие меры привели к значительным результатам в сокращении масштабов недостаточного образования, недоедания и гендерного насилия. Аналогичным образом, растущая доля программ, как безусловных, так и обусловленных действиями по получению социальных услуг, обеспечивает позитивные изменения в поведении, передачу активов, направленных на увеличение доходов семей получателей. В целом, как и программы ГМД, программы, ориентированные на борьбу с нищетой, могут быть экономически эффективными в деле сокращения денежной бедности и отличаются политической привлекательностью.



В главе также описываются программы, основанные на **дополнительных выплатах для работающих или гарантировании рабочих мест**. Несмотря на длительный исторический период существования таких программ, они не являются достаточными для обеспечения минимального жизненного уровня для нуждающихся и по необходимости должны дополняться другими формами социальной поддержки. Кроме того, их реализация часто наталкивается на административные сложности.

Обзор существующих механизмов и инструментов показывает, что система различных пособий представляет собой исторически сложившийся сложный механизм с целым набором взаимодействий. Поэтому простая механическая замена существующих программ новым УБД представляется маловероятной и субоптимальной стратегией. *Программы УБД вне странового социально-политического контекста планировать и осуществлять невозможно*. Нет полной универсальности программ УБД: только местная специфика определяет их дизайн. Цели универсального охвата в развитых системах могут решаться развитием существующих инструментов и их оптимизацией.

Глава 3. Универсальный базовый доход и стимулы к труду

Автор: Франческа Бастальи

В главе рассматриваются два основных вопроса: 1) как УБД влияет на тип и качество работы человека, получающего пособие, помимо общего вопроса о том, будет ли этот человек работать и будут ли у него стимулы к труду; 2) как дизайн программ УБД и политэкономический контекст влияют на занятость и поиск работы получателями денежных пособий.

Другие вопросы, которые рассматриваются на основе детального обзора литературы также представляют интерес для читателя. Снижает ли получение пособий совокупную занятость? Приводит ли получение пособий к снижению занятости среди женщин в формальном секторе экономики и является ли работа по дому плюсом или минусом с точки зрения общественного благосостояния?

С точки зрения эффектов на рынке труда сторонники УБД постулируют, что он обладает рядом преимуществ. Во-первых, получение гарантированного пособия независимо от работы расширяет свободу выбора и позволяет отказываться от «плохой» работы. Утверждается, что УБД борется с «серыми» зарплатами, уменьшая неформальный сектор в экономике. Кроме этого, единая индивидуализированная выплата является гендерно-нейтральной или благоприятствующей женщинам. Противники УБД часто утверждают, что получение дохода независимо от работы создает отрицательный стимул и приведет к распространению паразитического образа жизни.

Так ли это? Будут ли люди, получающие УБД, работать в целом больше или меньше? Есть ли финансовый стимул работать? Не создаются ли стимулы к работе неполный рабочий день, и поощряет ли получение УБД принимать предложения низкооплачиваемой работы?

Из-за ограниченности пилотных проектов УБД нет серьезной статистики по влиянию полноформатной программы УБД на рынок труда на макроуровне. Но имеющиеся исследования и большое количество литературы о влиянии получения иных денежных выплат на трудовую



активность получателей помогает найти ответ на эти вопросы. Анализ проводится на микро-, индивидуальном и уровне домашних хозяйств. Поэтому оценку влияния УБД на совокупную занятость можно провести лишь косвенно.

В книге рассматриваются 3 типа программ. Наиболее соответствующие принципам УБД – программы Аляски и Ирана, программы отрицательного подоходного налога в США и Канаде в 1960-80 гг., и адресные обусловленные денежные пособия, широко используемые в мире.

1. Стимулы к труду и оплачиваемая работа. Люди работают в целом больше или меньше? Есть финансовый стимул работать?

Обусловленность выплат устройством на работу увеличивает занятость по определению, а использование УБД снижает отрицательные стимулы к труду, продиктованные программами с проверкой доходов. Таким образом, чисто теоретически можно ожидать, что УБД будет по крайней мере нейтральным по отношению к занятости, прямо не создавая отрицательных стимулов к труду. Гораздо более значимые последствия могут быть связаны с влиянием изменения налогообложения (которое неизбежно для обеспечения финансирования УБД). Общий уровень занятости в экономике с УБД может возрасти даже при снижении стимула к труду среди получающих пособие, что уравновешивается ростом совокупного спроса, и, соответственно, роста рабочих мест и занятости.

Статистика по 165 странам с низким и средним уровнем дохода показывает, что адресные денежные выплаты имели либо положительный эффект (большинство исследований показывают влияние в 1-3%) либо никак не влияли на занятость. В большинстве пилотных программ нет данных о негативном воздействии УБД на занятость. При этом важно понимать, что чем больше выплаты, тем меньше стимулы к труду. Успех единственной программы, которая статистически значимо снизила занятость среди участников программы с отрицательным подоходным налогом в США (Сиэтл-Денвер), объясняется высоким пособием. Длительность выплаты пособия практически не влияет на стимулы к труду. Отсюда в конкретных пилотах УБД всегда остро стоит вопрос оптимальности размера выплат.

При этом конкретные группы населения по-разному могут реагировать на введение УБД. Размер выплат УБД влияет на решение о выходе на пенсию. Среди пожилых, получающих фиксированные пособия, занятость, как правило, сокращается. Среди молодежи занятость/количество рабочих часов может падать, что везде объясняется вовлечением в учебу. Среди женщин занятость также сокращается, так как пособие замещает заработную плату (по крайней мере какой то части занятых) и позволяет переключиться на домашний труд.

2. Условия оплачиваемой работы: отказываются ли получатели безусловных трансфертов от «плохой» работы, или, наоборот, принимают предложения низкооплачиваемой работы?

Получение пособий часто приводит к снижению стимулов к работе на конкретном месте, поиску лучших условий труда, а также способствует росту зарплат и улучшению условий труда. УБД помогает найти лучшую работу и условия труда – это одна точка зрения. Другая точка зрения заключается в том, что УБД – это субсидия для работодателей, которые могут уменьшать заработную плату или эксплуатировать работников, которые готовы за меньшие заработки работать разово, временно или на опасной работе.



Анализ литературы и результатов пилотных проектов не показывает сколько-нибудь существенное влияние на качество работы или размер оплаты труда. При этом, везде наблюдается рост частичной занятости, работы неполный рабочий день и случаев частой смены работы. Так что во многом идея о позитивном влиянии пособий на «освобождение» работников от зависимости в рамках конкретных трудовых контрактов вполне обоснована. Но масштабы эффекта зависят от правового регулирования рынка труда, защиты прав работников, наличия и силы профсоюзов и т.д.

3. Оценка и распределение неоплачиваемой работы. Приведет ли УБД к тому, что люди станут работать больше на неоплачиваемой работе? Происходит ли гендерное перераспределение оплачиваемой и неоплачиваемой (домашней) работы?

УБД дает возможность заниматься важной неоплачиваемой работой – домашнее хозяйство, уход за детьми, стариками, волонтерство и т.д. УБД гораздо важнее для женщин, так как устраняется дискриминация по тому, кто получает пособие, возрастает экономическая независимость женщин. Выплата УБД может рассматриваться как признание общественной значимости неоплачиваемой работы по дому и уходу за членами семьи.

4. Работа в формальном и неформальном секторе. Происходит ли изменение пропорции в формальной и неформальной занятости?

Во всех пилотных обследованиях УБД не снижает формальную занятость. Теоретически УБД может как увеличить (перераспределить) формальную занятость, так и снизить – все зависит от контекста. Напротив, адресные и обусловленные выплаты как правило ведут к некоторому увеличению неформальной занятости, главным образом из-за стимулов к сокрытию дополнительных заработков, чтобы не перейти через порог «допускаемого дохода» для получения пособия. Обусловленные выплаты в зависимости от типа обусловленности заставляют часто скрывать реальную занятость, переходить в неформальный сектор. И наоборот, те, кто работают в неформальном секторе или безработные зачастую не ищут работу в формальном секторе. Неэффективное администрирование и мониторинг также способствуют получению работы с одновременным сокращением дохода/заработной платы, что позволяет продолжать получать социальное пособие.

Выводы:

Существующие в мире необусловленные денежные выплаты не влияют на стимулы к труду и оплачиваемой работе. Это часто объясняется низким размером пособия. Обусловленные выплаты на основе проверки имущественного положения или доходов также несущественно влияют на стимулы к труду. Получение необусловленных пособий улучшает положение женщин: они могут сочетать работу в формальном секторе с домашним хозяйством.

Выплата пособий ведет к увеличению совокупного спроса, что приводит к росту зарплат и занятости. УБД помогает отказаться от «плохой» работы, поменять работу, род деятельности, учиться и т.д. (при условии получения существенной, «адекватной» выплаты и наличия Закона о минимальной заработной плате). УБД приведет к тому, что люди станут работать больше на неоплачиваемой работе, но нет данных, которые однозначно показывают, что это затронет в основном женщин: индивидуальный характер УБД не ставит в неравное положение членов семьи и способствует большему гендерному равенству на рынке труда. Наконец, УБД в более широком контексте



системы социальной защиты, которая включает как социальные взносы, так и многие другие страховые формы, потенциально уменьшает риск снижения формальной занятости.

Глава 4. Моделирование последствий введения универсального базового дохода: сравнительный анализ на примере различных стран

Авторы: Джамеле Ригolini, Нора Люстиг, Эмма Монсалве, Уго Джентилини, Сию Кван

В данной главе представлены три альтернативные модели УБД, и на примере 10 стран смоделированы последствия его реализации: влияние на благосостояние различных групп населения, бедность, неравенство и на налоговую нагрузку. Моделирование основано на репрезентативных данных опросов населения и основных параметрах системы социальной поддержки населения в странах с различным уровнем доходов, развития социальной защиты и налогообложения: страны с высокими доходами включают Россию и Чили, со средним уровнем доходов – Бразилию, Казахстан и ЮАР, с низким средним уровнем – Индию и Индонезию, и наконец, страны с низким уровнем дохода – Гаити, Мозамбик и Непал.

Программы денежных выплат, включенные в базовый сценарий, - это обусловленные и необусловленные денежные трансферты и денежные выплаты. Программы выплаты пенсий и компенсаций по безработице на основе страхования не включены в анализ, поскольку по определению эти программы имеют страховую составляющую и их реформирование сопряжено со сложностями, которые выходят за рамки данного исследования. Мы также не рассматриваем общественные работы.

Моделирование идет следующим образом. Во-первых, выбираются программы денежных выплат, которые будут заменены УБД. Во-вторых, используя базу данных обследований домашних хозяйств ASPIRE, из доходов/расходов каждого домохозяйства вычитается общая сумма денежных пособий, выбранных для замены. В-третьих, рассчитываются новые значения располагаемого дохода (или потребления, в зависимости от обследования) путем добавления денежных пособий по схеме УБД. Не учитываются поведенческие реакции или общее воздействие на остальные экономические переменные.

Типичная характеристика УБД заключается в том, что размер выплат одинаков для всех бенефициаров. Рассматривается соответственно денежный трансферт, который предоставляется каждому члену семьи независимо от возраста.

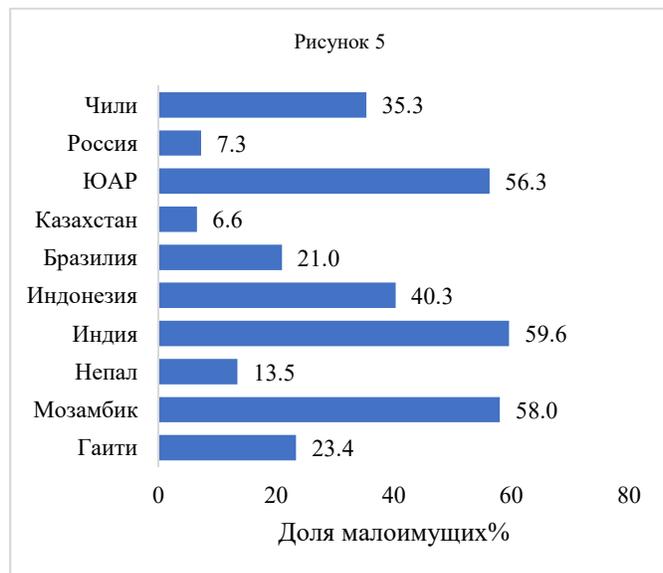
Представлены четыре альтернативных сценария УБД. Основным сценарием является нейтральная в бюджетном плане реформа, где общая стоимость программы УБД эквивалентна стоимости программ, которые она заменяет. Затем рассматриваются сценарии увеличения щедрости, но, чтобы сбалансировать бюджет, увеличиваются прямые, либо косвенные налоги, или сокращаются субсидии. Используя результаты деятельности Центра данных о экономическом равенстве для подгруппы из шести стран, для которых имеется такая информация, мы моделируем чистое воздействие УБД с различными механизмами финансирования. Мы рассматриваем три схемы финансирования: (1) пропорциональное увеличение прямых налогов, (2) пропорциональное увеличение косвенных налогов и (3) одновременное увеличение прямых налогов для самых богатых.



Выбор черты бедности также заслуживает определенного разъяснения. В наших симуляциях мы учитываем международную черту Всемирного банка. Она варьирует в зависимости от уровня доходов стран и национальных черт бедности стран в каждом классе доходов: 1.90 доллар США в день в 2011 году по паритету покупательной способности (ППС) для стран с низким уровнем дохода (Гаити, Мозамбик и Непал), 3.20 доллара США в день в странах с средним пониженным уровнем дохода (Индия и Индонезия), и 5.50 долларов США в день для стран со средним повышенным уровнем дохода (Бразилия, Казахстан и Южная Африка). Для Чили и России мы вычислили черту бедности на основе методологии, предложенной Раваллионом и Чэн (2017). Используя их формулу мы вычисляем черту бедности для Чили и России как функцию среднего дохода с поправкой на неравенство: 11 долларов США в день в 2011 году по ППС.

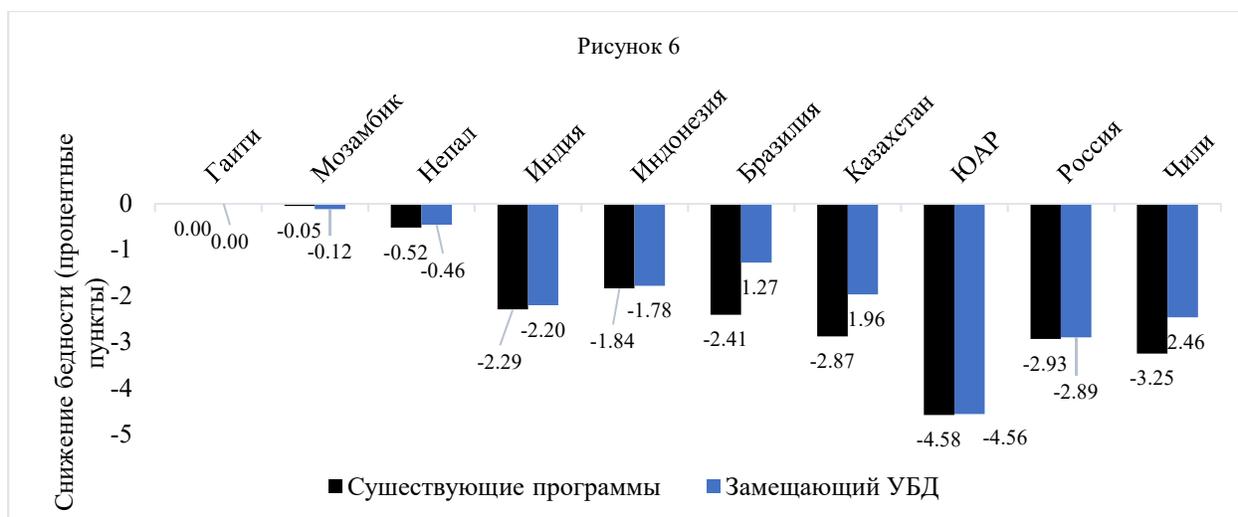
Выбор программ для замены универсальным базовым доходом также заслуживает некоторого объяснения. Во-первых, выбор программ продиктован не верой в то, что УБД *должен* заменить конкретные программы, а нашим намерением изучить последствия для бедности и неравенства при замене определенных программ. Симуляции не следует рассматривать в качестве фактических оценок для стран, включенных в главу. Скорее, цель состоит в том, чтобы лучше понять, как различные контексты влияют на воздействие различных схем УБД.

Цели моделирования сценариев УБД двойки: во-первых, рассмотреть, как изменятся бедность и неравенство, и, во-вторых, оценить выигрыши и потери для различных групп (по уровню доходов и по демографическим категориям). Далее мы рассмотрим последствия более щедрых схем УБД. То, как финансируются эти более щедрые схемы УБД, может существенно повлиять на их воздействие на бедные слои населения. В заключение мы смотрим на последствия для бедности и неравенства этих более щедрых схем УБД с учетом финансовой составляющей.



На Рисунке 5 представлены базовые показатели бедности в год проведения обследования в каждой из стран. Отметим, что оценка последствий для бедности в значительной степени зависит от выбора черты бедности: в странах, где черта бедности относительно ниже по сравнению со средним доходом (например, Казахстан, Россия), масштабы бедности также невелики и все ожидаемые эффекты от введения УБД будут меньше в абсолютном выражении. Соответственно, при толковании результатов следует уделять внимание не столько различиям между странами (которые в значительной степени зависят от выбора

черты бедности), сколько относительному воздействию каждого из сценариев в каждой стране (который в гораздо меньшей степени зависит от черты бедности). Другими словами, анализ фокусируется не на сопоставлении различий в воздействии, скажем, между Россией и Бразилией, а скорее на том, как различные варианты УБД повлияют на бедность и неравенство в каждой из этих стран.



На Рисунке 6 показаны последствия УБД, который заменяет (выбранные) программы социальной помощи единым трансфертом на общую сумму, не превышающую бюджет заменяемых программ. За исключением Мозамбика, где эффекты как существующих программ, так и замещающих их УБД мало отличимы от нуля, существующие программы социальной помощи являются более эффективным в сокращении численности малоимущего населения, чем УБД. Причина этого проста. Данный вариант УБД дает более высокий охват малоимущих за счет более низких пособий на душу населения (так как те же ресурсы распределяются на все население). Поскольку в большинстве стран бедные слои населения с большей вероятностью получают социальную помощь, УБД может включить несколько больше бедных людей, но из-за сниженных выплат меньшая доля малообеспеченных способны выйти из состояния бедности. С другой стороны, в Мозамбике более высокий эффект охвата (больше домашних хозяйств могут пересечь черту бедности) доминирует над эффектом снижения пособий, поэтому УБД оказывает несколько более заметное воздействие на масштабы бедности. Во многих странах воздействие замещающего УБД на удивление слабо отличается от эффекта от существующих программ.

При рассмотрении воздействия УБД на крайнюю бедность (или остроту бедности) и на неравенство обнаруживается, что существующие пособия все-таки оказывают заметный эффект (во всех странах, кроме России). Объясняется это тем, что социальная помощь является прогрессивной, то есть крайне бедные получают несколько большие выплаты, чем просто бедные или небедные. УБД отнимет у крайне бедных слоев населения некоторые ресурсы для перераспределения их среди населения. Россия является исключением по одной причине: она является единственной страной, где бедные получают значительно меньшую долю денежных трансфертов, чем средний класс, что отражает преобладание категориального или основанного на заслугах (а не нуждаемости) принципа предоставления помощи. Таким образом, нейтральный в плане бюджета УБД даст многим крайне бедным домохозяйствам большие трансферты.

Наконец, влияние на неравенство (измеренное с помощью индекса Джини) дает сходную картину. В странах с низким уровнем дохода (Гаити, Мозамбик и Непал) как существующая система, так и замещающий ее УБД оказывают ограниченное воздействие на неравенство из-за весьма ограниченных ресурсов. В остальных семи странах замещающий сценарий приводит к более слабому сокращению неравенства, чем удастся достичь в существующих программах. Это



неудивительно, поскольку такой переход предполагает отказ от системы, которая является прогрессивной в абсолютном выражении (размер трансферта тем больше, чем ниже собственный доход получателя) к системе, нейтральной в абсолютном выражении (размер трансферта одинаков для каждого члена общества, независимо от дохода).

Любая экономическая реформа имеет выигравших и проигравших, и оценка их потерь и выгод важна не только с точки зрения политической экономии (потому что проигравшие имеют экономический интерес не допустить реформы), но и потому, что значительные потери среди уязвимых слоев населения противоречат самой сути социальной политики.

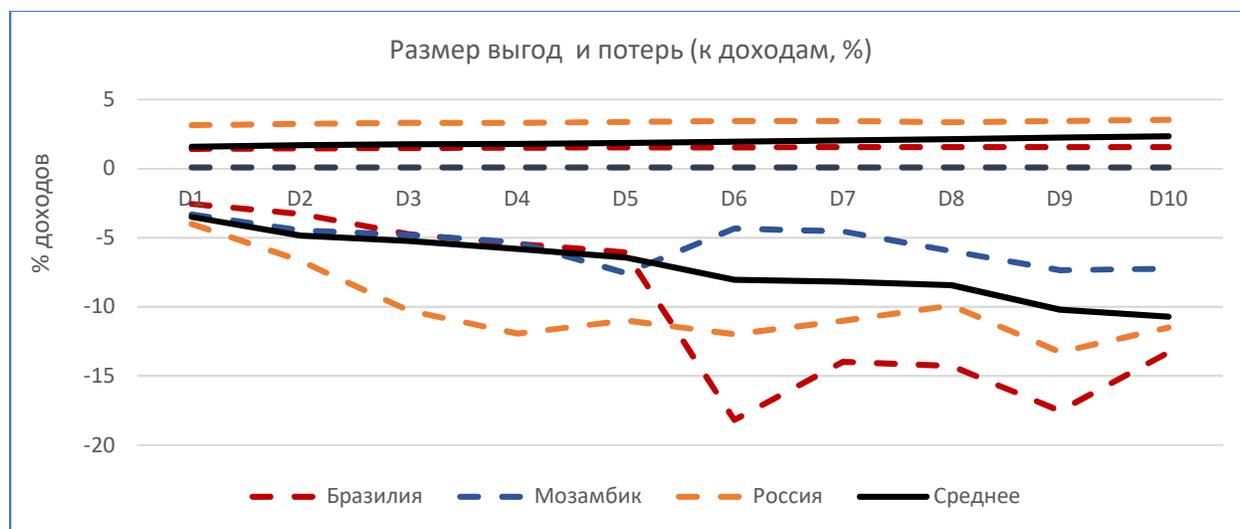
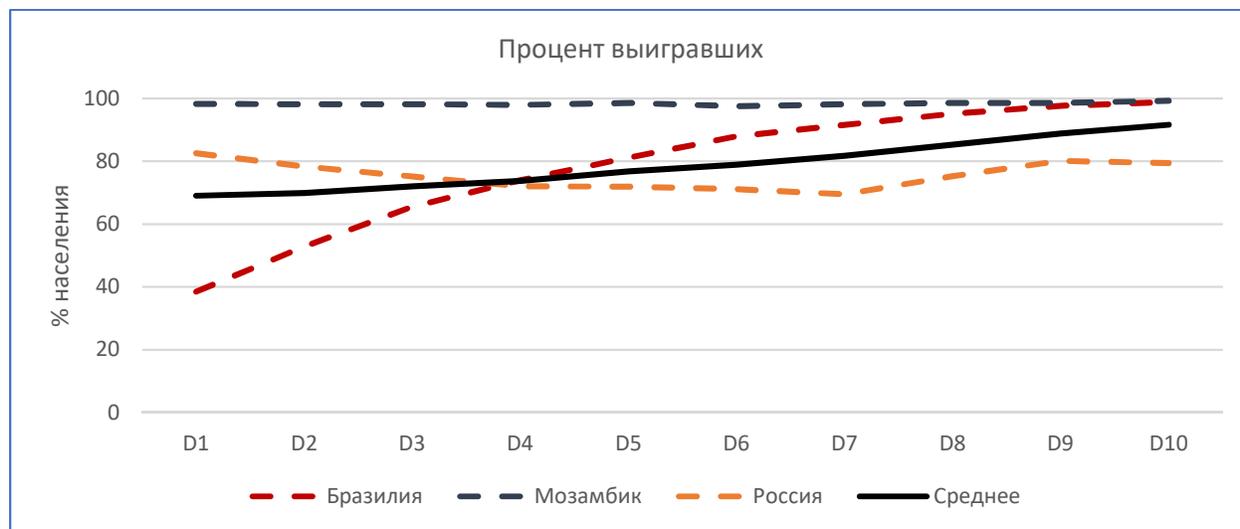


Рисунок 7

На Рисунке 7 представлена доля выигравших и проигравших (и величина изменений в доходах или потреблении) по пяти категориям: все население, дети в возрасте 0–6 лет, пожилые люди (в возрасте 65 лет и старше) и люди в нижнем и верхнем децилях благосостояния. В странах с низким уровнем дохода, которые имеют как низкий охват, так и низкий уровень расходов, нейтральный с точки зрения бюджета переход к УБД минимально затронет все население. В странах с щедрыми

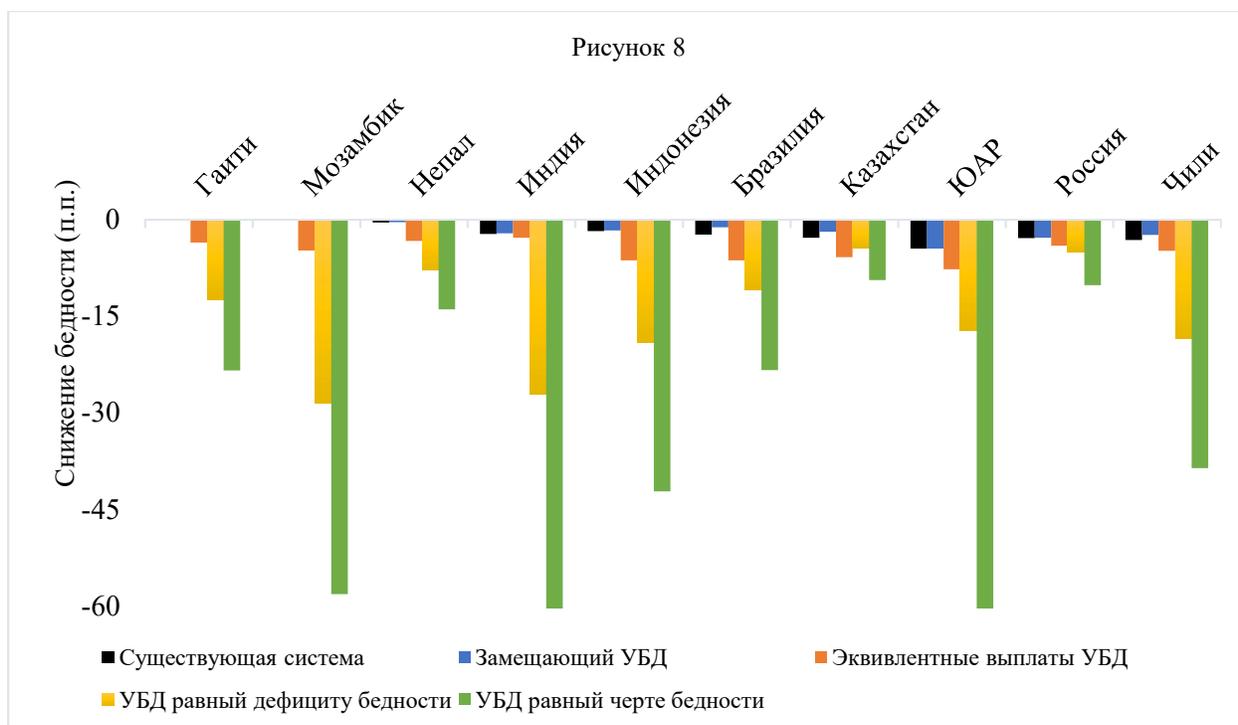


социальными пенсиями (таких, как ЮАР) любая реформа в сторону УБД нанесет значительный ущерб пожилым людям: более двух третей пожилого населения в ЮАР проиграет в результате нейтрального по бюджету УБД, который заменит социальные пенсии. Аналогичным образом в странах, где социальная помощь является относительно прогрессивной или охватывает значительную часть бедного населения (Бразилия, Индонезия), многие бедные домашние хозяйства потеряют в результате УБД. В Бразилии более 60% наиболее бедного социального населения потеряет в результате замещающего УБД, и почти половина бедного населения потеряет более 10% своего дохода. В Индонезии более одной трети населения беднейшего дециля потеряет более 10% своего дохода. В отличие от этого, в ЮАР большинство людей из беднейшего дециля выиграют от УБД. Это объясняется тем, что люди из беднейших слоев населения, как правило, получают меньшие по размеру субсидии на детей, а не более щедрые социальные пенсии, а УБД, который заменяет социальные пенсии, будет распределять большие суммы для многих бедных домашних хозяйств.

Если мы посмотрим на все бедное население (не только беднейший дециль) и исключим страны с низким уровнем дохода, где бюджеты остаются очень небольшими, моделирование показывает, что значительная доля бедного населения понесет потери в результате УБД: от 26 до 53%. Заметным исключением является Россия, где только 16% бедного населения понесут потери. При этом большинство населения выиграет от замещающего УБД, и доля выигравших увеличится по мере продвижения по лестнице доходов/потребления. В среднем по выборке из 10 стран 92% населения в самом богатом дециле выигрывает от такой замены. Рисунок 7 показывает, что простого взгляда на победителей и проигравших недостаточно. Важно также учитывать масштабы потерь и дополнительных доходов. Во всех децильных группах потери проигравших при замещающем УБД превышают дополнительные выгоды выигравших: в процентах от среднего располагаемого дохода для первого дециля проигравшие будут терять в среднем в два раза больше, чем победители (3,5% против 1,6%). Для второго дециля проигравшие будут терять почти в три раза больше, чем выгода победителей (4,8% против 1,7%). В целом, результаты показывают, что нейтральная по бюджету реформа с введением УБД оказывает глубокое воздействие на неравенство и распределение доходов. Кто выигрывает, а кто проигрывает от этого во многом зависит от типа программ, которые заменяет UBI, и от того, насколько хорошо существующие выплаты ориентированы на наиболее бедное население.

Поскольку эти результаты показывают массу возможных проблем от введения замещающего УБД при сомнительных выгодах, в следующей главе рассматриваются сценарии с возрастающим уровнем выплат: эквивалентные выплаты (размер трансферта УБД равен средневзвешенному размеру существующих денежных пособий среди бенефициаров, если не все население является получателями, размер УБД и общий бюджет будут выше, чем в случае замещающего УБД с неизменным бюджетом), выплаты, равные среднему дефициту дохода бедного населения, и выплаты в размере, эквивалентном черте бедности.

Сценарий черты бедности является единственным, где УБД может полностью искоренить нищету, поскольку в других сценариях некоторые крайне бедные домохозяйства могут не получить достаточно высокие пособия, чтобы выйти из состояния бедности. На Рисунке 8 рассматриваются влияние этих сценариев на сокращение бедности.



Существует прямая связь между щедростью УБД и его воздействием. Наиболее это заметно в странах с низким уровнем дохода (в нашей выборке – Гаити, Мозамбик и Непале). В странах со средним и высоким уровнем дохода для достижения значимых последствий щедрость трансфертов должна быть увеличена по крайней мере до среднего уровня, что в настоящее время можно достичь существующим пулом бенефициаров (сценарий эквивалентных выгод). Однако в некоторых странах (Индия, Индонезия) даже такого уровня щедрости было бы недостаточно. И во всех странах сценарии, - которые обеспечивают значительно более высокие результаты, – это выплаты в размере дефицита бедности и черты бедности.

Во сколько обойдутся эти сценарии? Смогут ли страны позволить себе такие объемы расходов? На Рисунке 9 рассматривается бюджет различных сценариев без учета стоимости администрирования программы. Он также сравнивает стоимость каждого сценария с существующими расходами на социальные программы и с существующими расходами на энергетические субсидии (из статистики Международного валютного фонда за 2015 год).

Первое замечание заключается в том, что стоимость УБД быстро увеличивается с уровнем щедрости. Для сценария эквивалентных выплат в странах с низким уровнем дохода, которые, как правило, сталкиваются с ограниченным охватом социальных программ, расходы возрастут с 0,4-0,7% ВВП до 2,5% (Непал) и более 4% (Гаити, Мозамбик) ВВП.

Но для того, чтобы достичь значимого воздействия на бедность, выплаты УБД должны быть по крайней мере равны дефициту бедности. Расходы на такой сценарий будут гораздо выше, начиная от 7% (Непал) до более чем 20% ВВП (Мозамбик). В странах со средним и высоким уровнем дохода стоимость этого сценария ниже – максимум 8% ВВП в ЮАР. Наконец, искоренение нищеты с помощью УБД, который распределяет эквивалент черты бедности среди всех жителей Гаити, Мозамбика и Непала, обойдется в 45%, 48% и 36% ВВП, соответственно. В странах со средним и



высоким уровнем дохода, опять же, сценарий черты бедности будет стоить меньше: между 11% (Индонезия) и 22% ВВП (Индия). Это чрезвычайно высокие потребности в финансировании; следовательно, этот сценарий вряд ли будет представлять собой жизнеспособный вариант в большинстве стран с низким и средним уровнем дохода.

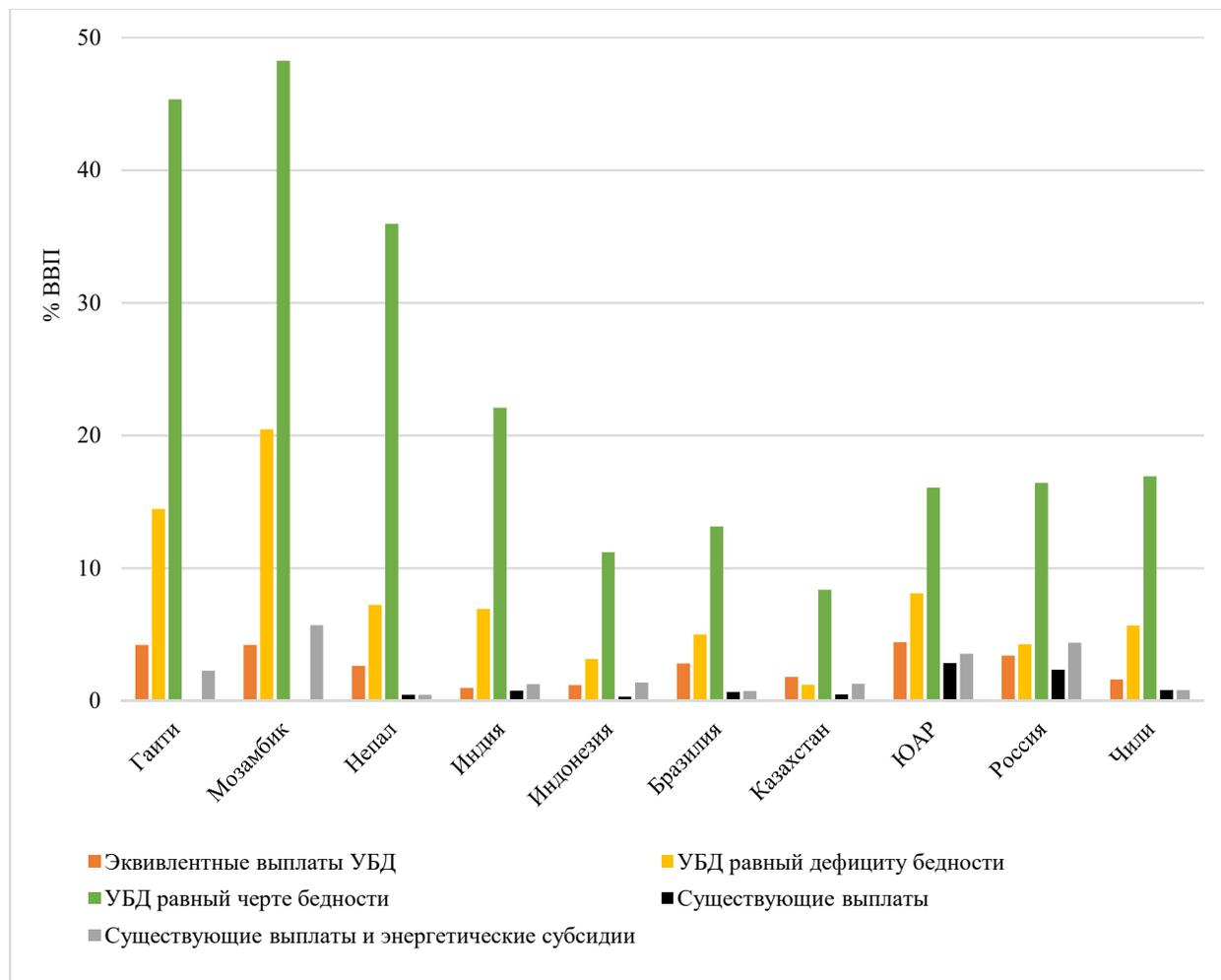


Рисунок 9

В целом, даже в отношении сценариев, которые могут не полностью искоренить нищету, такие, как эквивалентные выплаты или выплаты в размере дефицита бедности, потребности в дополнительном финансировании представляются очень высокими.

В Мозамбике, Индии, Индонезии и России замена отдельных программ социальной помощи и субсидий позволит финансировать сценарий эквивалентных выплат, который в большинстве случаев будет по-прежнему оказывать относительно низкое воздействие на бедность. Только в России сочетание замены существующих программ и субсидий на УБД позволит финансировать либо эквивалентные выплаты, либо сценарий выплат в размере дефицита бедности. В большинстве стран УБД должен будет финансироваться за счет дополнительного налогообложения. Но при дополнительном налогообложении чистое воздействие на бедность и



неравенство может существенно измениться, поскольку каждый член общества не только получит выплату, но и будет облагаться налогом для финансирования схемы.

Результаты показывают, что издержки, связанные со сценарием «черта бедности», слишком высоки, чтобы представлять собой жизнеспособный вариант политики. Таким образом, глава сосредоточивается здесь на сценариях эквивалентных выплат и дефицита бедности, когда они финансируются за счет различных форм налогообложения. Рассматриваются три источника финансирования: (1) всеобщее (пропорциональное) увеличение прямых налогов, (2) пропорциональное увеличение косвенных налогов и (3) увеличение прямых налогов для самых богатых децилей.

С точки зрения достижения позитивных социальных эффектов, результаты обнадеживают: даже после того, как будут приняты во внимание последствия повышения налогов, масштабы сокращения бедности в сценариях щедрых выплат не уменьшаются. При этом финансирование бюджета пропорциональным увеличением косвенных налогов достигает худшего результата с точки зрения воздействия на бедность, чем финансирование пропорциональным увеличением прямых налогов. Это объясняется тем, что в странах с низким и средним уровнем дохода значительная часть малообеспеченного населения не платит прямые налоги, но большинство из них, скорее всего, будут платить некоторые налоги на потребление.

С учетом вышеуказанных результатов, наиболее целесообразной является схема с выплатами в размере дефицита дохода финансируемая за счет пропорционального увеличения прямых налогов. Однако, в большинстве случаев бремя прямых налогов на верхние 10% должно быть существенно увеличено по всем сценариям налогообложения, часто политически нереалистичными темпами. В Индии прямые налоги на 10% из топ-10 должны вырасти с 2,2% до 68,4% их доходов; в Бразилии — с 7,2% до 24,5%; в ЮАР — с 19,9% до 40,3%; в Чили — с 5,4% до 38,4%. Единственным случаем, когда этот вариант имеет более умеренные последствия, является Россия, где реальная ставка налогообложения должна увеличиться с 9,0% до 13,2%.

Воздействие различных сценариев финансирования на средние классы более неоднозначно и в значительной степени зависит от того, сколько налогов платит средний класс в настоящее время в каждой стране. Моделирование изменений в налоговом бремени различных сценариев финансирования для средних трех децилей (децили 4-6) показывает, однако, что финансирование УБД косвенными налогами составит гораздо более тяжелое бремя для среднего класса, чем финансирование его прямыми налогами. Финансирование сценария выплат в размере дефицита бедности прямыми налогами приведет к увеличению налоговой нагрузки на средние три дециля между 0,2% (Чили) до максимум 3% (Бразилия). В отличие от этого, финансирование сценария косвенными налогами увеличит налоговую нагрузку на средние три дециля от 3% (Россия) до 20,4% (Индия).

Выводы

Моделирование убедительно демонстрирует, что УБД менее эффективен в сокращении бедности, чем существующие программы. Разница в воздействии невелика в абсолютном выражении, но в относительном выражении является весьма значительной: существующие программы в среднем примерно на 60% более эффективны в сокращении бедности, чем УБД.



Второй вывод заключается в том, что нейтральный по отношению к бюджетным расходам замещающий УБД приводит к значительным распределительным последствиям. Число выигравших от УБД превосходит число проигравших, как среди беднейших слоев населения, так и в целом для общества. Тем не менее, размеры выигрышей ниже, чем потери проигравших. Кто выигрывает, а кто проигрывает во многом зависит от программ, которые УБД заменит.

Однако для того, чтобы добиться существенного снижения уровня нищеты, в большинстве стран уровень щедрости трансферта УБД должен быть выше, чем замещающий сценарий. Затраты на предоставление УБД на уровне щедрости, который оказывает существенное влияние на нищету, является финансово непомерно высоким в странах с низким уровнем дохода, но может быть относительно более жизнеспособным вариантом в некоторых странах со средним и высоким уровнем дохода.

Для бедного населения последствия с учетом налогообложения лишь незначительно меньше, чем оценка эффекта, который не учитывают финансовую сторону. Однако для оценки их осуществимости необходимо изучить последствия для самых богатых слоев населения, которые в большинстве случаев должны будут вносить наибольший вклад в финансирование, а также на средний класс. Масштабы требуемого увеличения налогов не тривиальны, и бремя налогообложения на наиболее состоятельные 10% населения должно быть существенно увеличено часто политически нереалистичными пропорциями.

Глава 5. Вопросы финансирования универсального базового дохода

Автор: Тереза Тер-Минасян

Данная глава предлагает общую методологическую основу для анализа вариантов финансирования универсального базового дохода (УБД), основываясь на обширной литературе и извлекая уроки из опыта многих стран. Глава расширяет круг вариантов финансирования, изученных в микросимуляциях, рассмотренных в Главе 4. Основное внимание в ней уделяется вариантам финансирования который будет заменять существующие механизмы социальной защиты и не повышать расходы на нее. Заметим, что приведенный анализ ограничился только прямыми эффектами на экономические переменные. В той мере, в какой различные группы домашних хозяйств изменят свое поведение при введении УБД, возможны косвенные последствия для занятости, государственного бюджета и благосостояния. Такие эффекты требуют использования динамических моделей общего равновесия для оценки макроэкономических и финансовых последствий. Основываясь на заключительном разделе предыдущей главы, необходимо критически проанализировать реалистичность резкого увеличения косвенных или прямых подоходных налогов, а также рассмотреть другие альтернативные варианты финансирования.

В этой главе основное внимание уделяется странам с формирующейся рыночной экономикой и странам с низким уровнем дохода, поскольку препятствия для изменений в собираемости налогов, а также информационные и институциональные ограничения являются более значительными в этих странах, и проблема оценки реализма планов финансирования – самая сложная. Кроме того, существующие исследования о воздействии внедрения УБД на государственный бюджет в



основном ориентированы на страны с развитой экономикой, и существующий пробел необходимо заполнить.

Любой анализ финансирования крайне важно распространить на достаточно длительный временной горизонт, учитывая тот факт, что УБД предназначен для обеспечения домашних хозяйств постоянным, стабильным и предсказуемым источником дохода. Бюджетные органы должны противостоять искушению использовать временные бюджетные дополнительные доходы или временное облегчение условий финансирования для программы, которая должна будет продолжаться, когда эти условия исчезнут. Пример Монголии, приведенный в Главе 1, показывает, что такое искушение реально, и политики зачастую закрывают глаза на такие риски.

В первом разделе главы излагаются пошаговые действия для оценки фискального пространства для покрытия расходов на предлагаемый УБД без увеличения налогов, дополнительных доходов или сокращения других расходов, то есть за счет сокращения профицита бюджета (когда он есть) или за счет заимствований. Эта оценка включает как краткосрочные финансовые возможности, так и долгосрочное воздействие на государственный долг.

Что же можно извлечь из накопленного опыта использования долговых инструментов и профицита? Оценка воздействия заимствований на общий баланс государственного бюджета является сложной задачей, поскольку для этого необходимо оценить последствия в краткосрочной и среднесрочной перспективе. В частности, эта оценка должна отражать структуру задолженности (состав и временной профиль погашения) и вероятную эластичность процентных ставок к изменениям в долговых обязательствах. Эти последствия могут первоначально быть весьма ограниченными для стран, для которых инвесторы благоприятно расценивают экономическую политику и у которых относительно низкий уровень задолженности, но могут быть значительными для стран с длительной историей бюджетного дефицита, уровнем задолженности выше среднего показателя по сопоставимым странам и/или относительно низкой ликвидностью государственных активов, гарантирующих долг. На них также сильно влияют циклические колебания экономики.

Несмотря на эти опасения, экономисты в целом не рассматривают финансирование государственных расходов в целом и денежных трансфертов в частности как табу. Государственный долг считается обоснованным, если его рост соответствует прогнозируемым возможностям погашения и темпам роста валового внутреннего продукта (ВВП), и сходится к стабильному или понижающемуся уровню. Однако в последнее время в ходе анализа задолженности все большее внимание уделяется уровню задолженности, а не просто ее изменению, а также рискам, обусловленным макроэкономическими и другими потрясениями (такими, как стихийные бедствия или взаимосвязанные риски), и/или неоправданному оптимизму экономических прогнозов.

В среднем за последнее десятилетие уровень государственного долга значительно вырос как в странах с формирующимся рынком, так и в странах с низким уровнем дохода, приблизившись к 50% ВВП, хотя между ними наблюдаются существенные различия в показателях (для стран с низким уровнем дохода – от менее 20% ВВП до 130% ВВП). Эта тенденция свидетельствует о том, что возможности для повышения уровня задолженности без значительных рисков для финансовой устойчивости, вероятно, будут серьезно ограничены в большинстве стран.

Даже если анализ устойчивости долга не выявляет значительных рисков, пространство для финансирования УБД может быть ограничено существующими национальными или



наднациональными бюджетными правилами, особенно если страна принадлежит к общей валютной зоне, такой как зона евро. Число стран, которые приняли один или несколько таких правил, быстро растет в последние десятилетия. Для стран, которые имеют дефицит или уровень задолженности, близкие к установленным правилами пределам, УБД может оказаться недоступным без увеличения доходов или сокращения других расходов. Следует подчеркнуть, что, даже если анализ устойчивости долга и существующие правила сигнализируют о наличии фискального пространства для УБД, сопряженного с дополнительными бюджетными расходами, решение использовать пространство для финансирования УБД, а не других потенциальных доходов или расходов (например, сокращение налогов или увеличение расходов на образование, здравоохранение или инфраструктуру) должны осуществляться на основе тщательного анализа последствий для роста и распределения и их согласованности с общественными предпочтениями.

Во втором разделе главы рассматриваются масштабы и последствия различных видов экономии расходов, которые могут быть предложены для полного или частичного финансирования дополнительных бюджетных расходов УБД. В нем отмечается полезность международного бенчмаркинга в выявлении распределительных и технических резервов как в системе управления расходами в целом, так и в конкретных программах расходов.

Наиболее социально приемлемые пути снижения государственных расходов – это отказ от субсидий, особенно таких, которые приносят наибольшую выгоду обеспеченным слоям населения, и оптимизация занятости, заработной платы и льгот в государственном секторе.

Несмотря на реформы, направленные на сокращение энергетических субсидий в последние годы, они остаются значительными (свыше 2% ВВП) в целом ряде стран со средним и низким уровнем дохода, особенно в странах-производителях нефти. Их издержки с точки зрения экологических и медицинских последствий, искажений в производственной структуре страны, платежного баланса и вытеснения бюджетных программ для производства и социальных расходов хорошо известны. Хотя некоторые виды топливных продуктов присутствуют в потребительской корзине бедных слоев населения, основная часть энергетических субсидий приносит пользу группам со средним и высоким уровнем дохода, что осложняет политическую экономику их реформы. Введение надлежащим образом откалиброванного УБД может способствовать проведению такой реформы, поскольку она позволит частично выплатить компенсацию этим группам в дополнение к полной компенсации пострадавшим малоимущим слоям населения (что и было сделано в Иране – см. Главу 1).

В главе освещается ряд вариантов реформы занятости и заработной платы для государственной службы. Притом, что во многих странах штаты госчиновников раздуты, оплата их труда завышена, а результаты работы оставляют желать лучшего, значительной экономии расходов в этом направлении, как показывает опыт реформ, ожидать не следует. Сомнительно надеяться на существенную экономию в краткосрочной перспективе, и некоторое высвобождение средств можно ожидать в среднесрочной перспективе.

В третьем разделе анализируются вероятные последствия альтернативных вариантов финансирования УБД с помощью мер по мобилизации доходов. Отмечается, что выбор инструментов получения дополнительных бюджетных доходов неизбежно предполагает компромисс между различными целями, включая эффективность, перераспределение, административную исполняемость и политическую целесообразность, поскольку ни один



потенциальный инструмент поступлений не является наилучшим одновременно во всех этих аспектах и во всех странах. Таблица 3 показывает как различные источники доходов сочетаются с целями макроэкономического регулирования, распределительной эффективности, административной реализуемости и политической экономии.

Таблица 3. Оценка различных форм государственных доходов по различным критериям

Источник дохода	Величина возможных поступлений	Влияние на экономический рост	Неустойчивость поступлений	Влияние на распределение	Административные издержки	Издержки для плательщиков	Политическая поддержка
Подоходный налог на физ. лиц	?	H*	C/B	B	B	C/B	C/B
Налог на доходы корпораций	C	H*	B	H	C/B	B	C
Налог на потребление (НДС)	B	C	C	H	C	C	C
Налог на продажи/акцизы	C/H	C	C/H	H	H	H	C
Налог на собственность	C/H	B*	H	C/B	B	C	H
Взносы на соц страхование	C	H*	C/H	H	H	C/H	C/H
Экологические налоги	H	C/B*	H	H/C	B	C	C/H
Платежи за услуги и сборы	C	C/B*	H	H	C	H/C	C
Налог на пользование недрами	C/H	H*	B	H	C	C	H

Примечание: В- высокая оценка, С- средняя, Н- низкая, ? – неопределенная; в случае экономического роста H* означает отрицательное влияние, B* – позитивное или благоприятное для роста

Следует подчеркнуть, что эти оценки представляют собой характеристики, предложенные теорией и международным опытом, которые, однако, как уже говорилось, не обязательно применимы к обстоятельствам отдельных стран. Из таблицы ясно, что ни один источник дохода не оценивается хорошо одновременно по всем критериям, поэтому органы бюджетно-налоговой политики, рассматривающие различные варианты мобилизации доходов, при необходимости идут на компромиссы и ищут баланс между ними.

Основные выводы анализа этих источников можно резюмировать следующим образом:

В целом, шаги по расширению налоговой базы следует предпочесть повышению ставок, поскольку они являются более эффективными, улучшают горизонтальный капитал и облегчают налоговое администрирование.

Что касается налога на доходы физических лиц, то часто имеются возможности для повышения доходов бюджета от этого типа налогообложения эффективным способом путем сужения круга неплательщиков, слишком высокого порога освобождения, устранения или уменьшения вычетов и исключений из налоговой базы, которые приносят пользу в первую очередь классам с высоким уровнем дохода, и налогообложения доходов от капитала по умеренной ставке, которая не способствует уклонению от уплаты налога. Этот потенциал, вероятно, будет существенно ограничен во многих странах с формирующимся рынком и странах с низким уровнем дохода из-за высокой степени неформальности и в связи с предсказуемым сопротивлением значительному увеличению



налогового бремени, оказываемым группами с высоким уровнем дохода, которые обладают значительным политическим влиянием в этих странах.

Налог на доходы корпораций в настоящее время не представляется хорошим источником финансирования УБД и в среднем доходы от него составляют 2-3% ВВП, что явно недостаточно для финансирования существенных выплат. В развивающихся странах доходы от этих налогов являются весьма неустойчивыми, что отражает изменения в мировых ценах на сырьевые товары, поэтому они вряд ли являются подходящими кандидатами для финансирования программы УБД, которая направлена на обеспечение постоянного потока доходов населения.

Налоги на имущество и богатство являются желательными с точки зрения справедливости распределения бремени, но ими трудно управлять и они крайне непопулярны в политическом плане. Поэтому они, как правило, приносят ограниченные доходы, особенно в неразвитых странах. Кроме того, они часто распределяются в доходы субнациональных органов власти, что делает их неподходящими для финансирования общенационального УБД.

Налоги на потребление рекомендуются по соображениям эффективности, и, как правило, имеют значительный потенциал мобилизации доходов, но они влекут за собой негативные сдвиги в распределении во многих случаях. Их увеличение может быть более благоприятным, если оно сочетается с увеличением щедрости системы социальной защиты через введение УБД.

«Зеленые» или экологические налоги являются до сих пор недостаточно используемым инструментом, который мог бы источником дохода для УБД, особенно в развивающихся странах.

Итак, финансирование не-нейтрального УБД представляет собой существенную, а для стран с низким уровнем дохода и с высоким уровнем бедности - крайне сложную задачу.

Глава 6. Политическая экономия универсального базового дохода

Авторы: Юрген де Виспелере и Руслан Емцов

Анализ политической экономии направлен на выявление политических факторов, которые приводят к осуществлению той или иной политики. Такие факторы могут быть связаны с ценностями, институциональной структурой процесса принятия решений, политической властью или влиянием возможных победителей и проигравших, доверием к предлагаемым изменениям в политике и эффективностью коммуникации.

Эта глава начинается с введения концепции политической базы, которая коренится как в экономических интересах, так и в поведенческих факторах. Политическая база наиболее тесно связана с экономическими интересами и отражает степень, в которой та или иная группа является чистым бенефициаром государственной политики. Однако политическая база отличается от концепции бенефициара: не все бенефициары готовы и способны расходовать политический капитал для оказания давления на лиц, принимающих решения. Не все, кто поддерживает ту или иную политику, являются ее бенефициарами. Некоторые из тех, кто будет платить за предлагаемую политику, могут оказать ей поддержку, возможно, по соображениям солидарности или социальной справедливости, коренящихся в их ценностях.



В главе рассматривается отношение к УБД различных политических идеологий. На первый взгляд, поддержка идеи УБД, похоже, не зависит от партийной принадлежности: есть сильные сторонники УБД во всех частях политического спектра. Это потенциально означает, что идея УБД может заручиться широкой политической поддержкой и создать надежную коалицию для проведения ее в жизнь.

В Главе 4 показано, что и экономически выигрыши, и проигрыши от УБД распределены по всему спектру доходов. В сценариях моделирования и финансирования УБД имеется значительное число проигравших. Размер их потерь зависит от трансфертов, которые заменяет УБД, и от распределения бремени налогов. По крайней мере 20% населения испытает потери, если некоторые из нынешних социальных выплат заменить УБД. Когда УБД финансируется за счет налогов, верхние децили являются проигравшими. Их потерь достаточно для того, чтобы мотивировать эту группу активно выступать против введения такой политики. Но есть также группы, которые выиграют от УБД, которые могут охватывать бедных (особенно тех, которые в настоящее время исключены из социального обеспечения) и средний класс. Следовательно, нельзя исключать политическую осуществимость УБД и ее необходимо тщательно изучить.

Но при ближайшем рассмотрении несколько факторов делают консолидацию такой базы крайне сложной. Во-первых, поддержка УБД, несмотря на рост популярности идеи, остается в целом недостаточной для преодоления сопротивления. Результаты показывают, что общественность в разных странах довольно благосклонна к этой идее, и что эта поддержка растет. Сегодня, 48% американцев поддерживают УБД. В Канаде недавний опрос показывал, что 57% респондентов поддерживают УБД. В Соединенном Королевстве 49% респондентов поддержали введение такого пособия. В 2016 году Dalia Research провела большой опрос 28 европейских стран, при этом 64% респондентов положительно отнеслись к предложению УБД, и только 24% выступили против него. Поддержка УБД во всех странах демонстрирует различия по возрасту респондентов: молодежь наиболее благосклонно настроена к идее, в то время как люди пенсионного возраста и трудоспособного возраста менее восторженны. Существует значительный градиент дохода: на нижнем конце распределения доходов гораздо больше голосов в пользу УБД по сравнению с состоятельными слоями населения. Позиция на рынке труда также тесно связана с поддержкой УБД: те, кто пережил безработицу в течение последних пяти лет значительно более благоприятно относятся в этому предложению, чем те, кто не терял работу.

Тем не менее, эта поддержка падает до уровня ниже 30%, когда финансирование через дополнительные налоги включается в вопросник. Идея о том, что налоговая реформа может заставить богатых платить за УБД рассматривается как утопия широкой общественностью. Более того, группы среди которых поддержка УБД самая высокая – безработные, получатели социальных пособий и молодежь – составляют наименее активные в избирательном процессе группы.

Во-вторых, свою роль играет и сложная динамика идеи в реальном политическом процессе. В то время как левые партии исторически являются движущей силой УБД, правые и центристские партии в конечном счете определяют его политическую судьбу. Левые политические силы могут, для того чтобы расширить коалицию в поддержку УБД включающие некоторых консервативно настроенных политиков, прагматично принять модель, которая апеллирует к политическому центру (например, введя элементы обусловленности и требований к получателям, или адресности). Но именно это



отталкивает наиболее последовательных сторонников УБД, которые видят в этом «предательство идеи», и перестают активно ее поддерживать.

В-третьих, другим фактором является сильная инерционность общественного мнения: средства массовой информации могут представлять идею УБД как почти неизбежную инновацию, приводя к росту позитивных ответов на приемлемость УБД, но те же самые опросы общественного мнения неизбежно обнаруживают очень сильную поддержку существующих принципов социальной политики, прежде всего обусловленности прав трудовой и общественно полезной деятельностью.

По большому счету, но с некоторыми заметными исключениями, обсуждаемыми в этой главе, основные партии не включили УБД в свои политические платформы. Негативная реакция на «раздачу денег» сильна как в развивающихся, так и в развитых странах и не зависит от самоидентификации по левому и правому спектру. Однако проблемы, с которыми сталкиваются традиционные инструменты социальной политики управления рисками, продолжают возрождать идею радикальной реформы в сторону перераспределения, в том числе через УБД.

Вариант пилотирования или эксперимента с УБД в небольших масштабах предлагает уникальное политическое решение: он позволяет избежать ловушек всеобъемлющих политических обязательств и позволяет политикам эксплуатировать выгоды от этого, отодвигая реальное решение. Политики, проводящие такие эксперименты, могут представлять себя сторонниками прогрессивных нововведений, избегая при этом риска быть ответственными за политическое фиаско. Поэтому можно ожидать дальнейшего распространения пилотов, без внедрения УБД в практику социальной политики.

Задача определения политической приемлемости УБД в странах с низким и средним уровнем дохода представляется еще более сложной. Опросы в развивающихся странах, которые оценивают отношение к перераспределению через денежные трансферты, очень редки, но когда они проводятся, они показывают гораздо более низкий уровень поддержки, чем в развитых странах.

Это подтверждается и развитием событий в странах, пилотирующих УБД. Например, эксперимент по УБД в Намибии в течение двух лет проводился в общине скваттеров. Были продемонстрированы значительные положительные результаты. Однако, даже после того, как вновь избранным в 2015 году президентом ведущий сторонник УБД в стране был назначен министром социального обеспечения, первоначальный план расширения пилота УБД был заменен программой, направленной на снижение бедности за счет экономического роста. Эта программа, План процветания Namibia, фокусируется на поощрении трудовых усилий и включает в себя создание продовольственного банка и грантов для молодых людей при условии участия в общественных работах (что противоречит принципам УБД). Эксперимент УБД в Кении поддерживается международной неправительственной организацией GiveDirectly и имеет значительный охват (более 20000 получателей в течение 12 лет). До сих пор, однако, чиновники страны воздерживаются от каких либо заявлений по поводу полезности проекта. Вместо этого правительство активизирует свои усилия по расширению социальных пенсий, возможно, единственной политически жизнеспособной альтернативы УБД и несомненного конкурента с точки зрения бюджетных ресурсов.

Как отмечалось в предыдущей главе, финансирование УБД перераспределением средств реформируемых субсидий для всего населения представляется экономически возможной



альтернативой. Однако, как показывает пример Ирана, УБД как инструмент реформы субсидий – отнюдь не надежная опора. Компенсационные механизмы реформы субсидирования очень далеки от принципов базового дохода. Всеобщие денежные выплаты, используемые в качестве средства преодоления общественного противодействия изъятию субсидий, не имеют ясной политической базы для обеспечения устойчивости. Архитекторы реформы субсидирования призывают к «временным» компенсациям, чтобы преодолеть переходные последствия при адаптации к новым относительным ценам. Они не несут в себе идею постоянного нового пособия, новой формы взаимодействия между государством и гражданами, и чаще всего, как правило, становятся чрезвычайно политизированными и зависимыми от изменений в правящих коалициях. Таким образом, УБД может стать темой для обсуждения или даже элементом политического дискурса в контексте реформы субсидий, однако его устойчивость является весьма проблематичной.

Глава 7. Практическая реализуемость универсального базового дохода

Авторы: Кристина Лоу, Маргарет Грош, Тина Джордж и Уго Джентилини

В главе рассматриваются практические административные шаги, необходимые для успешного внедрения универсального базового дохода. УБД отличается от типичной программы социальной защиты, как из-за универсального характера, так и из-за предоставления платежей как неотъемлемого права. Однако на практике УБД по-прежнему встраивается в системы социальной защиты. В каких-то аспектах реализации УБД представляет собой заметное упрощение по сравнению с типичными программами социальной помощи, но по другим – ставит ряд новых сложных проблем.

Организация УБД нуждается в базе данных всех лиц, которые имеют право на получение пособия (в случае УБД- это все общество), и платежной информации для каждого члена общества. Разработка этой базы данных представляет собой первый этап реализации УБД. В странах с низким и средним уровнем дохода большинство населения еще не охвачено налоговыми базами данных и социальными реестрами, что требует значительных информационно-пропагандистских и регистрационных усилий по созданию широкого реестра населения и их платежной информации.

Информационная кампания. Что касается всех программ социальной помощи, то информационно-пропагандистская работа является важным залогом успеха. Самые бедные и нуждающиеся, как правило, живут в более отдаленных районах, имеют меньший доступ к средствам информации, с большей вероятностью будут неграмотными, могут не говорить на официальном языке страны и, среди прочих проблем, возможно, мало доверяют правительству. Эта информационно-пропагандистская деятельность важна для всех программ. Если УБД вводится в качестве замены каких-то существующих программ, следует проявлять особую осторожность для обеспечения того, чтобы бенефициары этих программ были информированы и имели поддержку в процессе перехода.

Регистрация. База данных УБД должна охватывать все население, но она требует гораздо меньше информации о каждом человеке, чем адресные пособия, в которых часто используются подробные социально-экономические данные для определения права на получение, настройки уровней пособий и/или предложения смежных услуг. Система должна будет зарегистрировать каждого



человека только один раз, и не потребуются никаких постоянных обновлений для переоценки права на участие в программе на основе социально-экономических и бытовых изменений. Вместе с тем необходимо будет со временем вносить обновления как в реестре заявителей (регистрация рождений, смертей или новых жителей или граждан), так и в механизме оплаты (заявитель может переместить или изменить свой банковский счет, несовершеннолетние достигнут совершеннолетия, и пособия им будут выплачиваться индивидуально, а не через родителей).

Установление права на получение выплат. В стандартной цепочке оказания социальной защиты на этапе регистрации проводится процесс оценки, который определяет право на участие в программе на основе собранной информации. Для УБД не необходимости сложных проверок нуждаемости и права на получение пособия, как в случае адресных или целевых схем, и установление права может состоять только из простого, автоматизированного скрининга на основе любых исключений политики УБД (например, исключение неграждан или нерезидентов).

Платежи. УБД следовал бы тем же процессам администрирования выплат, что и любой другой денежный перевод, при этом единственными существенными различиями стали бы большее число заявителей и выплаты каждому отдельному члену домашнего хозяйства. Оба эти фактора резко увеличивают количество администрируемых платежей, повышая привлекательность цифровой платежной системы. В настоящее время 74% людей, получающих государственные платежи в странах с уровнем дохода выше среднего, получают их в электронном виде через финансовое учреждение или мобильный счет; 15% получают платежи наличными и 12% через некоторые другие методы, такие как чеки или ваучеры. В странах с низким и средним уровнем дохода цифровые платежи также являются нормой: чуть более половины (55%) людей получают государственные платежи на счет, по сравнению с 27% наличными и 18% другим способом. Но в странах с низким уровнем дохода наличные деньги по-прежнему являются наиболее распространенным методом государственных платежей (по сообщениям 43% получателей), хотя цифровые платежи, сделанные на счет, следуют за ним (39%).

В последние годы наблюдается значительное улучшение глобальной доступности банковских и мобильных денежных услуг. При этом 1,2 миллиарда человек получили доступ к той или иной форме финансового счета с 2011 года. По данным Global Findex, самой всеобъемлющей в мире базы данных о финансовой интеграции, 69% взрослых людей во всем мире в настоящее время имеют счет в финансовом учреждении (банк, кредитный союз, или кооперативное или микрофинансовое учреждение) или в системе мобильных денег. В странах с высоким уровнем дохода доступ к счетам является почти всеобщим и составляет 94%, а в странах с уровнем дохода выше среднего этот показатель в настоящее время составляет 73%. Тем не менее, владение счетом по-прежнему составляет лишь и 35% в странах с низким уровнем дохода.

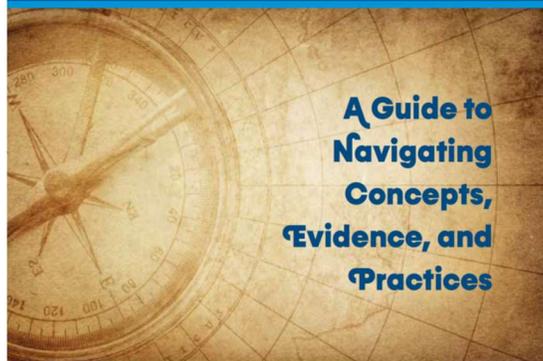
Мониторинг. Вследствие того, что УБД основан на безусловном праве, не нужно будет контролировать соблюдение получателями любого из действий, предусмотренных условной денежной помощи (например, поиска работы). Однако системы мониторинга по-прежнему будут необходимы для обеспечения того, чтобы платежи производились всем предполагаемым получателям и не выплачивались каким-либо дублирующим или мошенническим образом или не существующим получателям.

По сравнению с формированием политического консенсуса или поиском финансирования для УБД проблемы администрирования представляются достаточно тривиальными для развитых стран.



Способность осуществлять УБД критически зависит от наличия системы идентификации, регистрации и широкого финансового включения населения в банковские и платежные системы. Многие страны пока далеки от всеобщего охвата в этом отношении, однако эти цели уже занимают видное место в повестке дня, и имеется успешный опыт.

Exploring Universal Basic Income



Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov
Editors



Авторский коллектив: Уго Джентилини, Маргарет Грош, Джамеле Ригolini, Руслан Емцов, Франческа Бастальи, Тереза Тер-Минасян, Нора Лустиг, Эмма Монсалве, Сию Кван, Кристина Лоу, Тина Джордж, Юрген де Виспелере

Общее руководство: Михал Рутковски и Ануш Бежанян

Научные сотрудники: Ванесса Морейра, Бобан Варгезе Пол, Сакшам Хосла и Девараконда Прианка Кант; ASPIRE: Алексей Иващенко, Клаудия Родригес-Алас, Марина Новикова и Усама Зафар

Рецензенты: Дэвид Коуди, Мора Франческо, Габриэла Иншаусте, Филип О'Киф, Трумэн Паккард, Дельфин Пради и Уильям Уайзман

Книга подготовлена при финансовой поддержке Фонда быстрого социального реагирования (RSR) – Российской Федерации, Великобритании, Норвегии, Дании и Австралии



Адрес веб-страницы

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>

Комментарии:

Ryemtsov@worldbank.org; Ugentilini@worldbank.org

