

КОНФЕРЕНЦИИ

Е. А. Назарбаева

Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века

Международная научно-практическая конференция

НИУ ВШЭ, 14 ноября 2018 г., Москва



НАЗАРБАЕВА Елена Алексеевна — аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ, эксперт Лаборатории экономико-социологических исследований НИУ ВШЭ. Адрес: Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Email: enazarbaeva@hse.ru

В НИУ ВШЭ была проведена конференция «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века», посвящённая как вопросам теории, так и практической реализации базового дохода. Её организаторами выступили Институт социальной политики НИУ ВШЭ, Экспертная группа «Европейский диалог» и Немецкий фонд им. Фридриха Эберта в РФ. По мнению профессора НИУ ВШЭ Евгения Гонтмахера, до настоящего времени в России ещё не было столь масштабного обсуждения данной темы. В числе участников конференции были представители академической и государственной сферы, а также представители общественности.

Базовый доход видится не просто как очередная мера поддержки населения, но как элемент новой социальной политики, формирующейся на фоне расслоения населения; автоматизации труда, меняющей условия и структуру занятости; старения населения. В ходе дискуссий обсуждались вопросы взаимосвязи базового дохода с неравенством и корректировкой пенсионных систем, а также попытки и примеры его внедрения за рубежом — в Швейцарии и Финляндии.

Выступления участников позволили развеять существующие мифы о базовом доходе, оценить возможные эффекты его внедрения, посмотреть на него как на инструмент для решения различных социальных проблем, выделить ключевые вопросы, на которые нужно дать ответ, конструируя подобную систему социальной поддержки.

Обсуждался и потенциал базового дохода как системы социальной поддержки для населения России. Большинство участников конференции сошлись на том, что в ближайшем будущем его реализация маловероятна, а множество связанных с этим вопросов требуют глубокого анализа.

Ключевые слова: базовый доход; минимальный гарантированный доход; социальная поддержка; бедность; неравенство; пенсионная система.

В Высшей школе экономики 14 ноября 2018 г. состоялась международная научно-практическая конференция «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века». Базовый доход — это регулярные денежные платежи, предоставляемые всем на индивидуальной основе без проверки нуж-

даемости и требований к занятости (определение BIEN¹). Несмотря на то что идея подобных выплат набирает популярность, на сегодняшний день для их обозначения не существует единого термина. Синонимы базового дохода — «территориальный дивиденд» (*territorial dividend*), «государственный бонус» (*state bonus*), «демогрант» (*demogrant*), «гражданский доход» (*citizen's wage*) и «универсальная выплата» (*universal benefit*) [Van Parjs 2004]. Сторонники базового дохода не только работают над теоретическим осмыслением этой концепции, но и неоднократно проводили эксперименты, чтобы оценить результаты её внедрения. Одним из наиболее известных является эксперимент, стартовавший в 2017 г. в Финляндии². Также предпринимались попытки по внедрению базового дохода в качестве государственной программы. На сегодняшний день подобная система реализована на Аляске, например, где на ежегодной основе каждый житель может получить процент прибыли от работы фонда, занятого инвестициями средств, полученных от добычи нефти и газа³. Столь актуальная тема не могла остаться вне поля зрения отечественных исследователей и представителей общественности.

Открывая конференцию, директор Института социальной политики НИУ ВШЭ Лилия Овчарова указала на то, что идея всеобщих выплат приобрела популярность на фоне развития важных процессов: значительного усложнения существующих систем социальной поддержки и развития технологий, ведущих к высвобождению рабочей силы. Базовый доход представляется одним из инструментов для преодоления сложностей, связанных с ними. Каковы в действительности его возможности? На этот вопрос искали ответ во время дискуссий, развернувшихся на конференции.

В рамках однодневного мероприятия были организованы пленарная сессия, где были представлены ключевые идеи, позволившие лучше понять саму суть базового дохода, и три панельные сессии, каждая из которых была посвящена обсуждению различных аспектов его внедрения. На сессиях последовательно обсуждались следующие темы: опыт практического внедрения базового дохода; базовый доход и проблема неравенства; базовый доход и развитие пенсионных систем. Пленарное заседание открывали программные доклады, за ними следовали выступления дискуссантов, вопросы и комментарии. На каждой панельной сессии обсуждение также предваряли один или несколько импульс-докладов и реплики дискуссантов. Конференция объединила широкий круг слушателей — студентов, преподавателей, исследователей.

Пленарное заседание открыл доклад члена координационного совета экспертной группы «Европейский диалог», профессора НИУ ВШЭ Евгения Гонтмахера, посвященный политэкономическим аспектам внедрения базового дохода. В презентации были затронуты риски внедрения подобной системы и связанные с ней мифы. Так, критики концепции обвиняют её сторонников в продвижении социалистических идей и чрезмерном популизме, а также опасаются нехватки денег на её реализацию и исчезновения стимулов к саморазвитию. Докладчик последовательно развенчал эти мифы, сославшись на то, что идея базового дохода может считаться не только социалистической, но и либертарианской, так как в ней можно увидеть уход от активного участия государства в жизни общества через отказ от целевых выплат и установление всеобщих. Обвинения в популизме Е. Гонтмахер опроверг, указав, что любую идею можно представить как популистскую. Также он обратил внимание на то, что вопрос достаточности ресурсов можно решить грамотным планированием. А гипотезу об отказе от саморазвития уже удалось опровергнуть ряду исследований⁴.

¹ Basic Income Earth Network (BIEN) — одна из старейших организаций, объединяющая исследователей и практиков в сфере базового дохода. См. подробнее: <https://basicincome.org/about-bien/>

² О подготовке и дизайне эксперимента см. подробнее: <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>

³ Об истории создания фонда и развитии системы выплат см. подробнее: <https://pfd.alaska.gov/Division-Info/Historical-Timeline>

⁴ Например, эксперимент по внедрению базового дохода в Намибии спровоцировал рост занятости и самозанятости, а его участники стали более внимательными к своему здоровью. В Индии установление универсальных выплат в двух

Риски внедрения базового дохода докладчик связывает с установлением чрезмерного размера выплат, с чересчур поспешным переходом к их всеобщности, с сохранением слишком большого числа действующих мер социальной поддержки и с игнорированием территориальных различий внутри страны. Завершал доклад перечень предварительных условий, необходимых для внедрения базового дохода. Для успешного функционирования подобной системы необходимы существование высокой степени общественного согласия относительно неё, последовательная работа по внедрению базового дохода сначала для отдельных групп населения, а только затем для всех остальных, а также система общественного контроля и корректировки.

Вторым на пленарном заседании был представлен доклад ведущего экономиста и руководителя группы Глобальной практики по социальной защите и рынкам труда Всемирного банка Руслана Емцова, посвящённый исследованию, реализуемому на данный момент. Отличительной его особенностью является акцент на изучении базового дохода в странах с низким и средним уровнями развития. Р. Емцов представил имеющиеся результаты, основанные на анализе реализованных ранее проектов. Он обратил внимание на то, что базовый доход не может быть универсальным инструментом для преодоления бедности, как нельзя однозначно ожидать от него упрощения систем социальной поддержки и изменения общественного договора. Следовательно, нет и единых рекомендаций для успешного внедрения всеобщих выплат.

Всемирный банк в рамках своего исследования ставит задачу оценки эффектов от запуска системы базового дохода. Для этого были отобраны 12 стран, для каждой из которых на данных опросов были смоделированы несколько сценариев установления всеобщих выплат для населения в возрасте старше 18 лет. Первые результаты позволяют говорить об очень большом разбросе нагрузки на бюджет в зависимости от выбранной схемы платежей, а также о том, что есть риски ухудшения положения части бедных в связи с реализацией подобной системы.

В заключение докладчик остановился на вопросе о возможностях внедрения системы базового дохода в России. Предпосылками для этого являются фрагментарная система мер социальной поддержки, неполный охват ими малоимущих, предшествующие не очень успешные попытки перенаправить систему. Основные контраргументы связаны с возможностью ухудшения положения бедных и невысокой заинтересованностью населения в установлении всеобщего равенства. Внедрение гарантированных выплат могло бы стать перспективным инструментом для решения проблем, однако автор ещё раз подчеркнул важность для принятия подобных решений глубокого предварительного анализа.

Одним из дискуссантов выступил Григорий Юдин, старший научный сотрудник Лаборатории экономико-социологических исследований НИУ ВШЭ. Он обратил внимание слушателей на то, что проблема неравенства не сводится к проблеме распределения денег, она коренится в существовании неравенства политического, а политические принципы внедрения базового дохода остаются непрояснёнными. Следовательно, работая с системой базового дохода, необходимо формировать её концепцию так, чтобы она способствовала политической интеграции.

Второй дискуссант — Александр Сафонов, проректор Академии труда и социальных отношений, сфокусировал внимание на связи базового дохода с меняющимися условиями занятости. Важность этой темы признают не только государственные деятели и учёные, но и представители крупных корпораций. Знания и навыки устаревают всё быстрее, а работники сталкиваются с рисками остаться без дела и утратить смысл жизни. Базовый доход в этом случае является важным этапом в развитии социальной политики, который сможет защитить работников.

деревнях привело к тому, что их получатели чаще открывали своё дело, покупали скот для создания ферм и обеспечения собственных потребностей [Lieberkind 2016].

На сессии, посвящённой опыту внедрения базового дохода, с докладом выступил Миска Симанайнен, научный сотрудник Национального института социального страхования (Финляндия). Он рассказал о подготовке и ходе реализации проводимого в Финляндии эксперимента, цель которого — выявление взаимосвязи занятости и базового дохода. Именно поэтому участниками эксперимента стали случайно отобранные жители страны, состоящие на учёте в службе занятости. Те, кто не попал в выборку, вошли в состав контрольной группы. Результаты эксперимента будут опубликованы весной 2019 г.

Второй доклад этой сессии был представлен Джулиано Боноли, профессором Лозаннского университета. Презентация была посвящена уникальному опыту Швейцарии по проведению референдума о внедрении базового дохода. Референдум состоялся в июне 2016 г. и в случае успеха должен был привести к внесению статьи о базовом доходе в Конституцию. Однако 76,9% всех граждан отвергли предложенную идею. Автор рассказал о реакции политиков на предложение (все, кроме партии «зелёных», давали рекомендации не поддерживать данную меру), а также о результатах опросов, проводимых после голосования.

В роли дискуссанта выступил Владимир Трубин, советник руководителя Аналитического центра при Правительстве России. Он обратил внимание слушателей на тот факт, что ни в одной стране не удалось успешно внедрить базовый доход на национальном уровне. Аргументы в пользу запуска подобной системы базируются на результатах экспериментов, а они, в свою очередь, имеют ограничения. В. Трубин в выступлении также вернулся к теме идеологии базового дохода и перечислил ряд возможных его трактовок: базовый доход как способ предоставить всем равный доступ к социальной защите, обеспечить свободу выбора, улучшить общее благосостояние или адаптироваться к меняющимся условиям труда.

В рамках второй сессии, посвящённой вопросам неравенства, доклад был представлен Юрием Кузнецовым, заместителем главного редактора журнала «Экономическая политика». Докладчик стремился вписать вопросы базового дохода в более общий процесс реформирования систем социальной помощи. С его точки зрения, базовый доход — инструмент для преодоления информационной асимметрии. Он позволяет решить такие проблемы, как высокая сложность систем социальной поддержки и неполучение помощи теми, кто имеет право претендовать на неё, а также расширить свободу выбора получателей пособий. При этом важно понимать, что все перечисленные цели могут быть достигнуты и с помощью других инструментов (один из примеров — отрицательный подоходный налог).

Дискуссантом на этой сессии выступила Светлана Мареева, заведующая Центром стратификационных исследований Института социальной политики НИУ ВШЭ. Она указала на то, что с 2008 г. проблема неравенства снова вышла на первый план: появляются новые виды неравенства, создающие вызовы для социальной политики. С. Мареева обратилась в выступлении к двум видам неравенства — неравенству в массовых слоях населения и разрыву между бедными и самыми богатыми. С её точки зрения, базовый доход может служить инструментом решения возникающих проблем только в первом случае. Помимо этого, она обратила внимание на то, что в России существуют виды неравенства, воспринимаемые населением как легитимные (например, навыки, образование), поэтому не менее важно ответить на вопрос, готово ли население к системе помощи, не основанной на личных заслугах.

На третьей сессии, работа которой предполагала обсуждение пенсионных систем, с докладами выступили Евгений Якушев, исполнительный директор негосударственного пенсионного фонда (НПФ) «САФМАР», и Антон Табах, главный экономист рейтингового агентства «Эксперт РА». Евгений Якушев обратил внимание участников конференции на процессы старения населения и необходимость корректировки пенсионных систем в соответствии с этим. Антон Табах, в свою очередь, предложил перечень вопросов, на которые важно ответить, чтобы создать устойчивую систему базового дохода.

Необходимо понять, будет ли размер такого дохода фиксированным или вариативным, будут ли выплаты установлены для нуждающихся или для всех, как будет устроено финансирование системы (региональное или федеральное), каковы последствия для налоговой системы и др.

После докладов слово было передано дискуссанту Юрию Воронину, заведующему Центром правового обеспечения социально-экономических реформ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Он подчеркнул, что нельзя сводить базовый доход к адресным мерам социальной помощи, и указал, что установление универсальных выплат является первой попыткой предоставления обеспечения без привязки к трудоспособности. Однако, с его точки зрения, для России базовый доход — не вопрос ближайших лет.

В ходе дискуссий обсуждались различные вопросы. Неоднократно участники конференции обращались к определению базового дохода, подчёркивая важность его универсальности, обсуждали его взаимосвязь с другими формами поддержки и существующими в России проблемами, а также говорили о возможном размере выплат. Не вызывает сомнений, что тема базового дохода заслуживает пристального внимания со стороны академического и политического сообщества, однако возможности её внедрения в России на данный момент весьма ограничены и требуют глубокого изучения.

Итоги конференции подвели Оксана Синявская, заместитель директора Института социальной политики НИУ ВШЭ, и Евгений Гонтмахер, подчеркнув важность и актуальность вопросов, касающихся базового дохода, в контексте изменений социальной политики и рынков труда.

Литература

- Lieberkind K. 2016. *Pilots and Policies: A Global Look at Basic Income Pilots and Policies*. Nordic Conference on Basic Income Pilots, September 22–23, 2016. URL: <http://ubi-nordic2016.basisindkomst.dk/about-pilots/>
- Van Parijs Ph. 2004. Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. *Politics & Society*. 32 (1): 7–39.
- Standing G. 2013. *Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh*. A Background Note prepared for the Delhi Conference, May 30–31, 2013. URL: <https://docplayer.net/17103372-Unconditional-basic-income-two-pilots-in-madhya-pradesh.html>
- Widerquist K. 2013 (September 26). The Basic Income Grant as Social Safety Net for Namibia: Experience and Lessons from Around the World. In: *Social Safety Nets in Namibia: Assessing Current Programs and Future Options*. Windhoek, Namibia: Bank of Namibia; 43–67. URL: <https://www.bon.com.na/CMSTemplates/Bon/Files/bon.com.na/56/56018376-a730-4fc6-920d-0d3c3116cceb.pdf>

CONFERENCES

Elena Nazarbaeva

Basic Income as a Prologue to Social Policy of the 21st Century

International Scientific Conference

NRU HSE, November 14th, 2018, Moscow

NAZARBAEVA, Elena —
Analyst of Centre for Studies of
Income and Living Standards,
Institute for Social Policy NRU
HSE, expert of Laboratory
for Studies in Economic
Sociology NRU HSE. Address:
20 Myasnitskaya str., Moscow,
101000, Russian Federation

Email: enazarbaeva@hse.ru

Abstract

The conference “Basic Income as a Prologue to Social Policy of the 21st Century” took place in the Higher School of Economics. It was devoted to both the theoretical and practical aspects of basic income implementation. The conference was organized by the Institute for Social Policy NRU HSE, the European Dialogue Expert Group, and the German Friedrich Ebert Foundation in Russia. According to the opinion of Evgeny S. Gontmakher, professor of NRU HSE, until now, there were no such large-scale discussions on this topic. The conference was attended by a wide range of participants from the academic and political sphere as well as by public representatives.

Basic income is treated not only as a new measure of social support but as a part of new social policy emerging in the context of income disparities; job automation that changes the conditions and the structure of employment; and population aging. Interconnections of basic income with inequality and pension-system adaptation were discussed as well attempts and examples of foreign projects in the field in Switzerland and Finland.

The presentations provided the ability to dispel the myths about basic income, evaluate the effects of its implementation, look at it as a tool for solving different social problems, and formulate the questions that should be asked while constructing such measures of social support.

The potential of basic income as a system for the Russian population was also discussed. Most conference participants agreed that it is not an issue for the near future, and a lot of questions need to be analyzed first.

Keywords: basic income; guaranteed income; social support; poverty; inequality; pension system.

References

- Lieberkind K. (2016) *Pilots and Policies: A Global Look at Basic Income Pilots and Policies*. Available at: <http://ubi-nordic2016.basisindkomst.dk/about-pilots/> (accessed 15 November 2018).
- Van Parijs Ph. (2004) Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. *Politics & Society*, vol. 32, no 1, pp. 7–39.

Widerquist K. (2013. September 26) The Basic Income Grant as Social Safety Net for Namibia: Experience and Lessons from Around the World. *Social Safety Nets in Namibia: Assessing Current Programs and Future Options*, Windhoek, Namibia: Bank of Namibia, pp. 43–67. Available at: <https://www.bon.com.na/CMSTemplates/Bon/Files/bon.com.na/56/56018376-a730-4fc6-920d-0d3c3116cce6.pdf> (accessed 15 November 2018).

Received: November 16, 2018

Citation: Nazarbaeva E. (2018) Bazovyy dokhod: prolog k sotsial'noy politike XXI veka. Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya, NIU VSHE, 14 noyabrya 2018 g., Moskva [Basic Income as a Prologue to Social Policy of the 21st Century. International Scientific Conference, NRU HSE, November 14th, 2018, Moscow], *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 19, no 5, pp. 139–145. doi: 10.17323/1726-3247-2018-5-139-145 (in Russian).