

Один из основных докладов Группы Всемирного банка

ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ

2019 

ИЗМЕНЕНИЕ ХАРАКТЕРА ТРУДА

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

— **ИЗМЕНЕНИЕ** —
ХАРАКТЕРА
ТРУДА

ИЗМЕНЕНИЕ ХАРАКТЕРА ТРУДА



© 2019 Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Телефон: 202-473-1000; Интернет: www.worldbank.org

Некоторые права сохранены

1 2 3 4 21 20 19 18

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка с использованием материалов из внешних источников. Содержащиеся в нем выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящем документе. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящем документе, не является выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

Ничто в настоящем документе не является и не может считаться ограничением или отказом от привилегий и иммунитетов Всемирного банка, которые в полном объеме особо сохраняются за Банком.

Права и разрешения



Настоящий документ предоставляется по лицензии Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. В соответствии с лицензией Creative Commons Attribution, разрешается свободно копировать, распространять, передавать и перерабатывать данный документ, в том числе в коммерческих целях, с соблюдением следующих условий:

Атрибуция – При цитировании просим указывать источник следующим образом: Всемирный банк. 2019 год. Доклад о мировом развитии 2019 «Изменение характера труда». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Переводы – Если вы осуществили перевод данного документа, просим дополнить сведения об атрибуции следующей оговоркой: *Данный перевод не был осуществлен Всемирным банком, и его не следует считать официальным переводом документа Всемирного банка. Всемирный банк не несет ответственности за содержание данного перевода или любые имеющиеся в нем ошибки.*

Переработка – Если вы осуществили переработку данного документа, просим дополнить сведения об атрибуции следующей оговоркой: *Данный материал является переработкой исходного документа, подготовленного Всемирным банком. Содержащиеся в данном материале взгляды и мнения принадлежат исключительно его автору (авторам) и не высказываются с одобрения Всемирного банка.*

Части содержания, принадлежащие третьим лицам – Различные компоненты содержания данного документа могут не принадлежать Всемирному банку. В связи с этим Всемирный банк не может гарантировать, что использование какого-либо принадлежащего третьим лицам отдельного компонента или части содержания данного документа не будет нарушать права таких третьих лиц. Риск предъявления претензий вследствие такого нарушения возлагается исключительно на вас. Если вы желаете повторно использовать какой-либо компонент данного документа, вам следует определить, необходимо ли для такого повторного использования разрешение, и получить такое разрешение у обладателя авторских прав. Примеры таких компонентов включают таблицы, рисунки и изображения, но не ограничиваются ими.

Все запросы о правах и лицензиях следует направлять в Издательский отдел Всемирного банка по адресу: The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; электронная почта: pubrights@worldbank.org.

ISSN, ISBN, e-ISBN и DOI:

Мягкий переплет

ISSN: 0163-5085
ISBN: 978-1-4648-1328-3
e-ISBN: 978-1-4648-1356-6
DOI: 10.1596/978-1-4648-1328-3

Твердый переплет

ISSN: 0163-5085
ISBN: 978-1-4648-1342-9
DOI: 10.1596/978-1-4648-1342-9

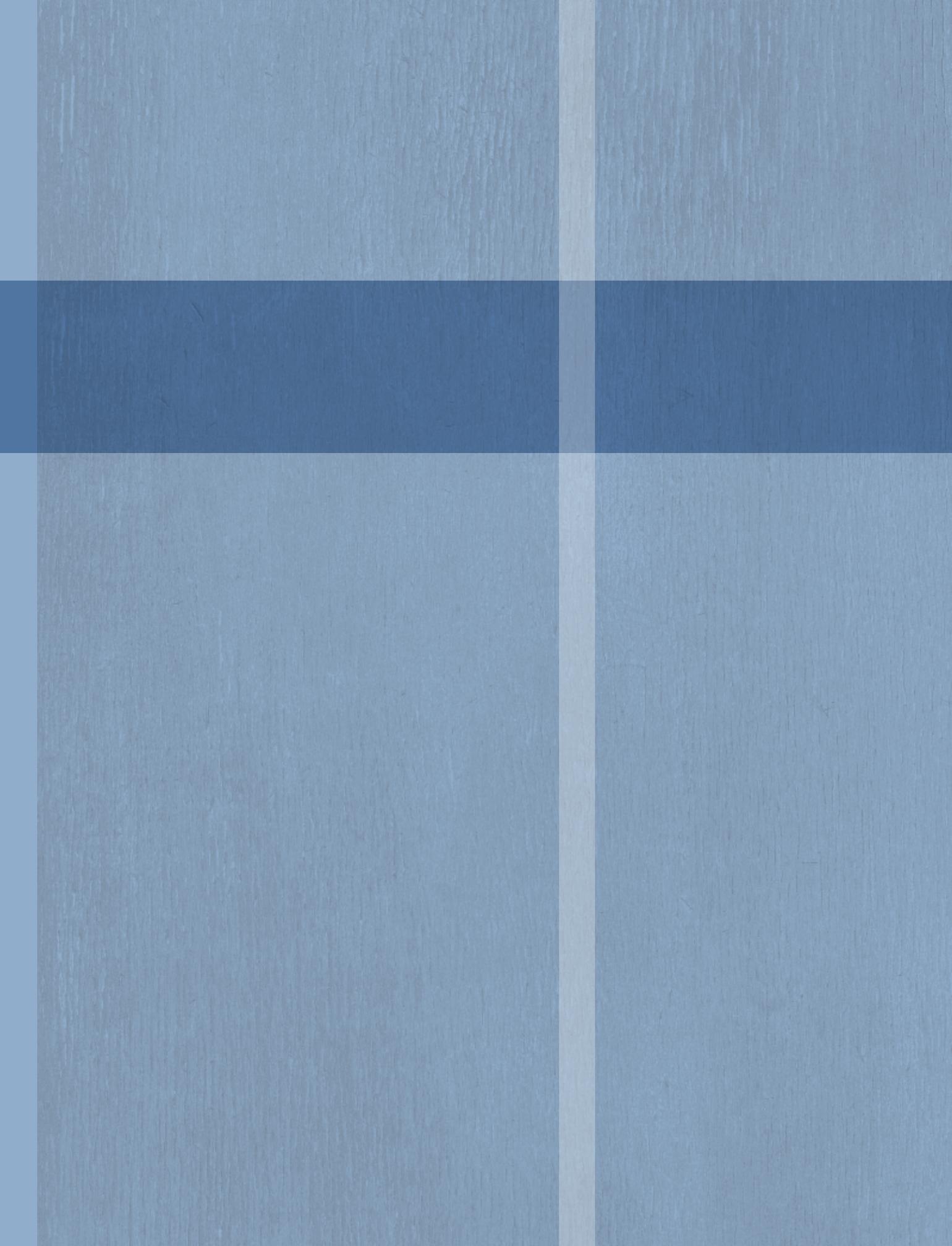
Иллюстрация на обложке: Диего Ривера, *Создание фрески, показывающей строительство города*. 1931, фреска, 6,9 м на 9,1 м, дар Уильяма Герстле. Авторское право на изображение: ©Институт искусств Сан-Франциско. Используется с разрешения правообладателя; для дальнейшего использования необходимо дополнительное разрешение.

Дизайн обложки: Weight Creative, Ванкувер, Британская Колумбия, Канада.

Иллюстрации и оформление текста: Дебра Нейлор, Naylor Design, Inc., Washington, DC.

Содержание

<i>Предисловие</i>	vii
Обзор	1
Изменения в характере труда	5
Что могут предпринять правительства?	9
Структура исследования	11
1. Изменение характера труда	17
Технологии создают рабочие места	20
Как изменяется труд	23
Простая модель изменения характера труда	28
2. Изменение характера компаний	35
Компании-«суперзвезды»	37
Конкурентные рынки	41
Уклонение от уплаты налогов	42
3. Нарращивание человеческого капитала	49
Почему участие правительств необходимо	52
Почему важны измерения	53
Проект развития человеческого капитала	55
4. Обучение на протяжении всей жизни	69
Обучение в дошкольном возрасте	73
Высшее и среднее специальное образование	77
Обучение взрослых вне рабочих мест	81
5. Отдача от работы	91
Занятость в неформальном секторе	94
Работающие женщины	96
Работа в сельском хозяйстве	99
6. Укрепление системы социальной защиты	105
Социальная поддержка	107
Социальное страхование	113
Регулирование трудовых отношений	115
7. Идеи относительно социальной интеграции	123
Глобальный «Новый курс»	125
Разработка нового общественного договора	127
Финансирование социальной интеграции	130



Предисловие

Сегодня, когда мировая экономика находится на подъеме, а бедность – на самом низком за обозримый период истории уровне, очень легко впасть в самоуспокоенность и упустить из виду тревожные вызовы. Среди самых серьезных из них – будущее мира труда, проблема, ставшая предметом рассмотрения в «Докладе о мировом развитии 2019».

«Машины отберут у нас работу». Люди страшатся этого не одну сотню лет – по крайней мере, с тех пор, как в начале XVIII века было переведено на промышленные рельсы ткачество; это позволило поднять производительность, но, в то же время, породило опасения, что тысячи работников окажутся на улице. Инновации и технический прогресс нарушили прежний порядок вещей, но тех, чье благосостояние от этого выросло, оказалось больше, чем проигравших. Однако сегодня, когда инновации внедряются все быстрее, а технологии влияют на все стороны нашей жизни, вновь нарастает ощущение неопределенности.

Мы знаем, что роботы берут на себя выполнение тысяч рутинных операций и могут вытеснить множество низкоквалифицированных рабочих мест в развитых и развивающихся странах. Одновременно с этим передовые технологии открывают новые возможности, создавая условия для появления новых и преобразованных рабочих мест, наращивая производительность и повышая эффективность предоставления общественных услуг. Думая о масштабах проблем, которые предстоит решить, чтобы подготовиться к будущему миру труда, важно понимать, что многим из нынешних учеников начальных школ предстоит, когда они вырастут, работать по специальностям, которых сегодня даже не существует.

Именно поэтому в Докладе подчеркивается основополагающая роль человеческого капитала в решении этой проблемы – проблемы, которая по самой сути своей не допускает простых и прескриптивных решений. Многие специальности уже сегодня требуют, а еще больше специальностей потребуют в ближайшем будущем комплекса особых навыков – владения технологиями, умения решать проблемы, критического мышления, равно как и навыков межличностного общения, таких, как упорство, готовность к сотрудничеству и умение опереживать. Уходят в прошлое времена, когда десятилетиями можно было работать по одной и той же специальности или в одной и той же компании. В условиях «экономики свободного заработка» работникам на протяжении их трудовой жизни придется, по всей видимости, заниматься самыми разными «подработками», а это значит, что в течение всей жизни им придется учиться.

Темпы внедрения инноваций будут и далее нарастать, и развивающимся странам для обеспечения своей конкурентоспособности в экономике будущего необходимо будет действовать быстро. Чтобы использовать преимущества новых технологий и смягчать наиболее острые из порождаемых ими проблем, им придется «с ощущением совершенной неотложности» осуществлять инвестиции в своих граждан – прежде всего, в образование и здравоохранение, которые являются краеугольным камнем человеческого капитала. Но сегодня огромное число стран таких критически важных капиталовложений не осуществляют.

Цель нашего Проекта развития человеческого капитала – помочь исправить эту ситуацию. В Докладе подробно рассматривается наш новый Индекс человеческого капитала, который измеряет последствия пренебрежения инвестициями в человеческий капитал с точки зрения снижения производительности следующих поколений работников. Проведенный нами анализ показывает, что в странах с самыми низкими на данный момент уровнями инвестиций в человеческий капитал производительность работников будущего поколения будет на треть или даже наполовину ниже, чем могла бы быть, если бы люди были совершенно здоровы и получали качественное образование.

Для адаптации к изменению характера труда также требуется переосмысление общественного договора. Нам необходимы новые способы инвестиций в людей и их защиты, каков бы ни был статус их занятости. При этом четверо из каждых пяти жителей развивающихся стран никогда не знали, что значит жить, имея социальную защиту. Учитывая, что 2 миллиарда человек уже работают в «неформальной экономике», не будучи защищенными ни стабильным заработком, ни социальными пособиями, ни благами образования, новые модели трудовой деятельности обостряют проблему, которая возникла задолго до последней волны технологических сдвигов.

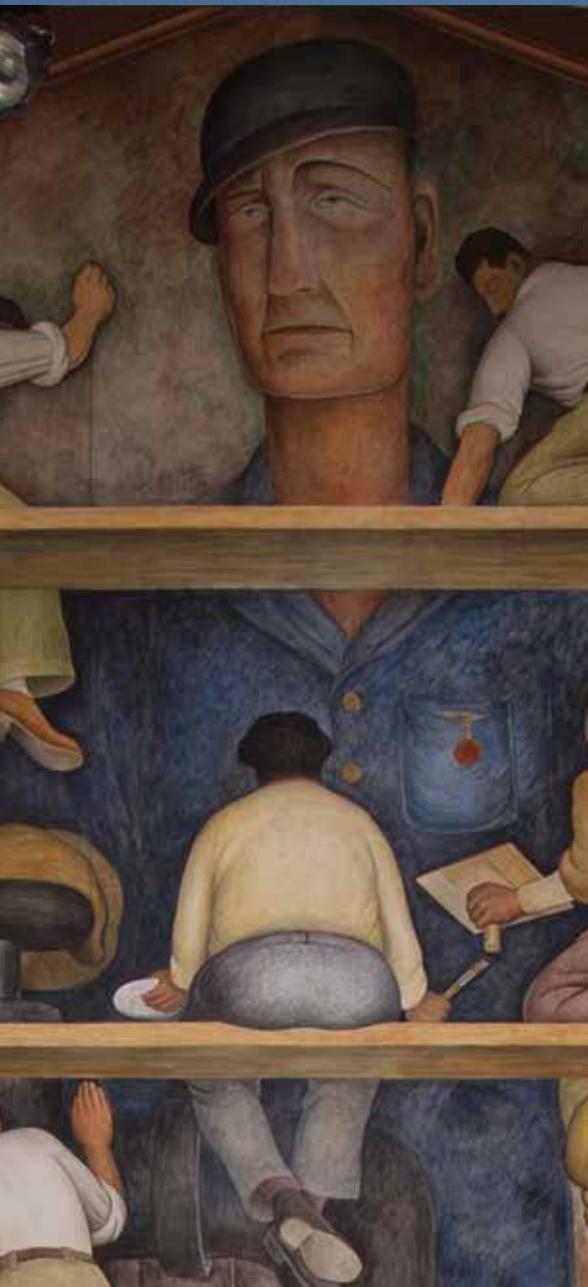
Доклад призывает правительства проявлять бóльшую заботу о своих гражданах и обеспечить единый гарантированный минимальный уровень социальной защиты. Для этого потребуются провести надлежащие реформы, например, отменить необоснованные субсидии, повысить эффективность нормативного регулирования рынка труда и пересмотреть в глобальном масштабе политику в сфере налогообложения. Инвестиции в человеческий капитал – это задача, которая должна решаться не только министрами здравоохранения и образования; она должна также стать высшим приоритетом для глав государств и министров финансов. Проект развития человеческого капитала познакомит этих разработчиков политики с реальным положением дел, а Индекс не позволит им игнорировать эти сведения.

Доклад о мировом развитии за 2019 год уникален с точки зрения его прозрачности. Впервые с 1978 года, когда Всемирный банк начал публиковать ДМР, в процессе работы над Докладом мы еженедельно выкладывали в Интернет его обновленный проект, чтобы общественность могла с ним ознакомиться. За семь с лишним месяцев мы получили тысячи замечаний и предложений от специалистов-практиков по проблемам развития, государственных должностных лиц, ученых и читателей со всего мира. Я надеюсь, что многие из вас его уже прочитали. А сегодня, когда Доклад был скачан уже более 400 000 раз (и этот показатель продолжает расти), я с удовольствием представляю вам его в окончательном виде.



Джим Ен Ким
Президент
Группа Всемирного банка

Обзор



В мировой истории еще не было периода, когда человечество не испытывало бы страха перед тем, куда его может завести способность придумывать нечто новое. В XIX веке Карл Маркс указывал, что «машина действует не только как могущественный конкурент, постоянно готовый сделать наёмного рабочего «избыточным». Она становится самым мощным боевым орудием для подавления стачек»¹. Джон Мейнард Кейнс в 1930 году предупреждал о том, что технологии влекут за собой массовую безработицу². Вместе с тем, инновации коренным образом изменили качество жизни. Растет ожидаемая продолжительность жизни, широкое распространение получают базовые услуги здравоохранения и образования, увеличиваются доходы большинства людей.

По данным последнего обследования «Евробарометра», три четверти граждан Европейского Союза, который по образу жизни является мировой сверхдержавой, уверены, что для их рабочих мест новые технологии являются благом. Две трети утверждают, что новые технологии благотворно влияют на общество и еще больше улучшают качество жизни (Рисунок 0.1).

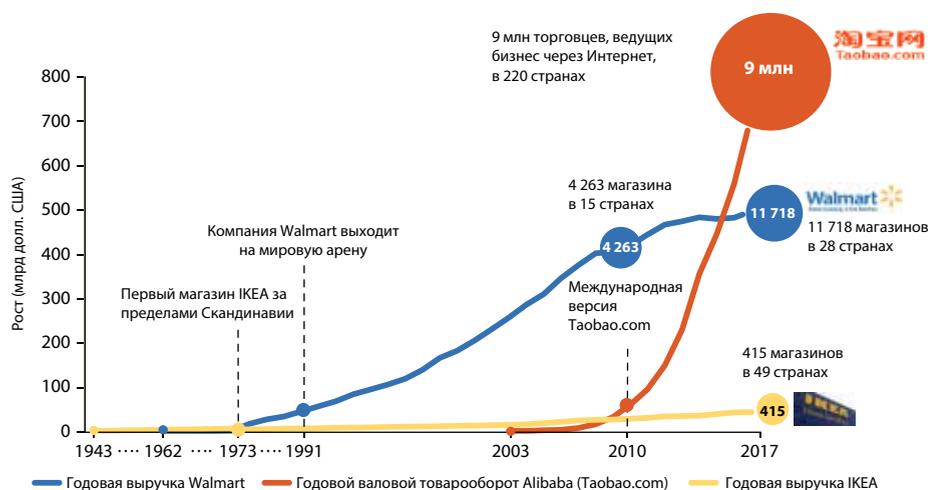
Несмотря на этот оптимизм, тревоги по поводу будущего сохраняются. Жителей развитых стран беспокоит масштабное воздействие новых технологий на занятость. Они считают, что рост неравенства, усугубляющийся формированием «экономики свободного заработка» (в рамках которой организации заключают краткосрочные трудовые договоры с самостоятельно занятыми работниками), способствует неуклонному ухудшению условий труда.

Однако, если учесть все факторы, можно заключить, что этот вызывающий беспокойство сценарий не имеет под собой оснований. Действительно, в некоторых развитых странах и странах со средним уровнем дохода происходит сокращение рабочих мест в обрабатывающей промышленности вследствие автоматизации. Больше других рискуют оказаться не у дел работники, выполняющие типовые, поддающиеся «кодификации» трудовые операции. Однако современные технологии открывают возможности для создания новых рабочих мест, повышения производительности и оказания эффективных общественных услуг. Благодаря передовым технологиям в процессе внедрения инноваций возникают новые отрасли и новые специальности.

РИСУНОК 0.1 Участники опросов полагают, что новые технологии улучшают состояние экономики, настроения в обществе и качество жизни в Европе



Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании данных Special Eurobarometer 460, "Attitudes towards the Impact of Digitization and Automation on Daily Life," Question 1, European Commission, 2017.

РИСУНОК 0.2 Технические достижения последних лет ускоряют рост компаний

Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании годовых отчетов Walmart, Statista.com, IKEA.com, NetEase.com.

Можно выделить некоторые отличительные черты нынешнего витка технического прогресса. Цифровые технологии позволяют компаниям быстро наращивать или сокращать масштабы своей деятельности, размывая границы компаний и бросая вызов прежним моделям производства. Новые бизнес-модели, такие, как цифровые платформы, стремительно вырастают из новичков на местных рынках в гигантов мирового масштаба – зачастую располагая минимумом материальных активов или кадров (Рисунок 0.2). Появление этой новой формы производственной организации ставит вопросы стратегического характера, касающиеся конфиденциальности, конкуренции и налогообложения. Виртуальный характер производственных активов ограничивает возможности правительств собирать государственные доходы.

Благодаря торговым платформам небывало широкий круг людей как никогда быстро ощущает эффект новых технологий. Все, что нужно людям и компаниям для торговли товарами и услугами через онлайн-платформы, – это широкополосная связь. Такая модель «максимального масштаба при минимальной массе» открывает экономические возможности для миллионов людей, живущих за пределами промышленно развитых стран и даже промышленных районов³. Изменение спроса на трудовые навыки касается и этих людей. В странах с развитой и формирующейся рыночной экономикой автоматизация повышает ценность когнитивных навыков высшего порядка.

Чтобы максимально использовать эти вновь возникающие экономические возможности, необходимо, прежде всего, осуществлять инвестиции в человеческий капитал. На рынках труда все большее значение приобретают навыки трех типов: развитые когнитивные навыки, например, комплексного решения проблем, социально-поведенческие навыки, например, работы в команде, и сочетания навыков, которые определяют способность к адаптации, например, логическое мышление и уверенность в собственных силах. Для формирования таких навыков необходимы прочный фундамент в виде человеческого капитала и обучение на протяжении всей жизни.

Таким образом, закладываемый в раннем детстве фундамент в виде человеческого капитала приобретает еще более важное значение. Однако правительства развивающихся стран не считают развитие детей раннего возраста первоочередной задачей, а обучение в основной школе оказывает на человеческий капитал воздействие, далекое от оптимального. В этом исследовании мы впервые представляем разработанный Всемирным банком новый Индекс человеческого капитала, который демонстрирует

взаимосвязь между инвестициями в здоровье и образование и производительностью будущих работников. Например, переход из 25-го в 75-й перцентиль Индекса обеспечивает дополнительный прирост экономики на 1,4 процента ежегодно в течение 50 лет.

Создание рабочих мест в официальном секторе экономики – это наиболее эффективная политика, соответствующая осуществляемой Международной организацией труда Программе достойного труда и позволяющая пользоваться преимуществами технического прогресса. Во многих развивающихся странах большинство работников по-прежнему заняты малопродуктивным трудом, зачастую в неформальном секторе, где новые технологии практически не используются. Дефицит качественных рабочих мест в частном секторе оставляет талантливой молодежи мало возможностей для того, чтобы заниматься оплачиваемым наемным трудом. Высококвалифицированные выпускники университетов составляют сегодня в странах Ближнего Востока и Северной Африки почти 30 процентов всех безработных. Расширение возможностей для обучения взрослых позволяет тем, кто давно закончил школу, приобрести новые навыки, соответствующие изменяющемуся спросу на рынке труда.

Необходимы и инвестиции в инфраструктуру. Наиболее очевидны в этом плане инвестиции в обеспечение дешевого доступа в Интернет для тех жителей развивающихся стран, которые пока такого доступа не имеют. Не менее важны и инвестиции в дорожную, портовую и муниципальную инфраструктуру, необходимые компаниям, правительствам и людям для того, чтобы в полной мере использовать потенциал новых технологий.

Адаптация к рабочим местам нового поколения требует социальной защиты. Восемь из каждых десяти жителей развивающихся стран не получают социальной помощи, а шесть из десяти трудятся в неформальном секторе и не обеспечены страхованием.

Даже в развитых странах модель страхования на основе отчислений от заработной платы все чаще ставится под вопрос формами трудовых отношений, выходящими за рамки типовых трудовых договоров. Что же представляют собой некоторые новые способы защиты людей? Один из вариантов – это установление достаточного для общества минимального уровня социальной защиты, позволяющего человеку получать помощь независимо от статуса занятости. Такой моделью, предусматривающей как обязательное, так и добровольное социальное страхование, можно охватить гораздо больше людей.

Эффективность системы социальной защиты можно повысить, расширив ее общий охват с тем, чтобы под него попадали прежде всего те члены общества, которые нуждаются в этом в наибольшей степени. Шагом в правильном направлении стала бы оплата труда общинных санитарных работников за счет средств госбюджета. Еще одна возможность – это безусловный основной доход, однако этот подход еще не прошел проверки практикой, а для бюджетов стран с формирующейся рыночной экономикой он запредельно дорог. Повышение эффективности систем социальной помощи и социального страхования облегчит бремя управления рисками, возлагаемое на нормативное регулирование трудовых отношений. По мере повышения защищенности людей с помощью таких систем, в необходимых случаях можно было бы придать более сбалансированный характер регулированию рынка труда, с тем чтобы упростить переход с одной работы на другую.

Чтобы общество могло с выгодой для себя пользоваться возможностями, которые открывают новые технологии, ему необходим новый общественный договор, центральными элементами которого стали бы увеличение инвестиций в человеческий капитал и постепенно расширяющаяся универсальная система социальной защиты (Рисунок О.3). Вместе с тем, для социальной интеграции необходимы возможности для бюджетного маневра, а многие развивающиеся страны, для которых характерны недостаточная налогооблагаемая база, масштабный неформальный сектор экономики и неэффективное управление, испытывают дефицит средств.

При этом существует немало возможностей для улучшения ситуации, например, за счет более эффективного взимания налогов на имущество в городах или введения акцизов на сахар и табак. Последние, помимо всего прочего, обернутся прямыми

РИСУНОК 0.3 Меры реагирования в ответ на изменение характера труда

Источник: авторский коллектив ДМР-2019

выгодами для здоровья. Другими возможными источниками финансирования являются взимание косвенных налогов, реформирование систем субсидий и сокращение масштабов уклонения международных корпораций и, прежде всего, новых платформенных компаний, от налогообложения. На деле, сложившаяся в глобальном масштабе традиционная структура налогообложения предоставляет многонациональным корпорациям возможности для уменьшения налоговой базы и выведения прибыли из-под налогов – то есть, некоторые компании направляют больше прибыли в дочерние структуры, находящиеся в странах с нулевой или низкой ставкой налогообложения, независимо от того, насколько незначителен масштаб ведущейся там коммерческой деятельности. По некоторым оценкам, 50 процентов полученных за границей совокупных доходов межнациональных компаний декларируется в странах, где эффективная налоговая ставка составляет менее 5 процентов⁴.

Страны с формирующейся рыночной экономикой находятся на гребне технологического сдвига, изменяющего характер труда. Что бы ни принесло с собой будущее, инвестиции в человеческий капитал – это беспроигрышная политика, которая готовит людей к решению проблем, с которыми им предстоит столкнуться.

Изменения в характере труда

В дискуссии об изменении характера труда упор делается на несколько положений общего порядка. Однако лишь некоторые из них верны применительно к странам с формирующейся рыночной экономикой.

Во-первых, новые технологии размывают границы компаний, подтверждением чему служит быстрое развитие торговых платформ. Используя цифровые технологии, предприниматели создают глобальные платформенные компании, производственные процессы в которых отличаются от традиционных, предполагающих ввод ресурсов «на входе» и получение готовой продукции «на выходе». Платформенные компании часто генерируют стоимость за счет создания эффекта сети, соединяющей между собой

клиентов, производителей и поставщиков, а также упрощения взаимодействия в рамках модели с множеством граней.

Цифровые платформы расширяют масштабы своей деятельности быстрее и с меньшими затратами, чем традиционные компании. IKEA – шведская компания, созданная в 1943 году, – на протяжении первых 30 лет работала исключительно на отечественном рынке и лишь затем начала свое продвижение в Европу. Более 70 лет спустя ее общемировая годовая выручка достигла 42 млрд долл. США. А китайскому конгломерату Alibaba удалось, опираясь на цифровые технологии, за два года довести количество своих клиентов до 1 миллиона, а за 15 лет – объединить на своей платформе свыше 9 млн торговцев, ведущих бизнес через Интернет, и довести годовой оборот до 700 млрд долл. США. Между тем «платформенные» компании, такие, как Flipkart в Индии и Jumia в Нигерии, находятся на подъеме во всех странах. Однако с развитием интегрированных виртуальных торговых платформ возникают вопросы стратегического характера глобального масштаба, касающиеся конфиденциальности, конкуренции и налогообложения.

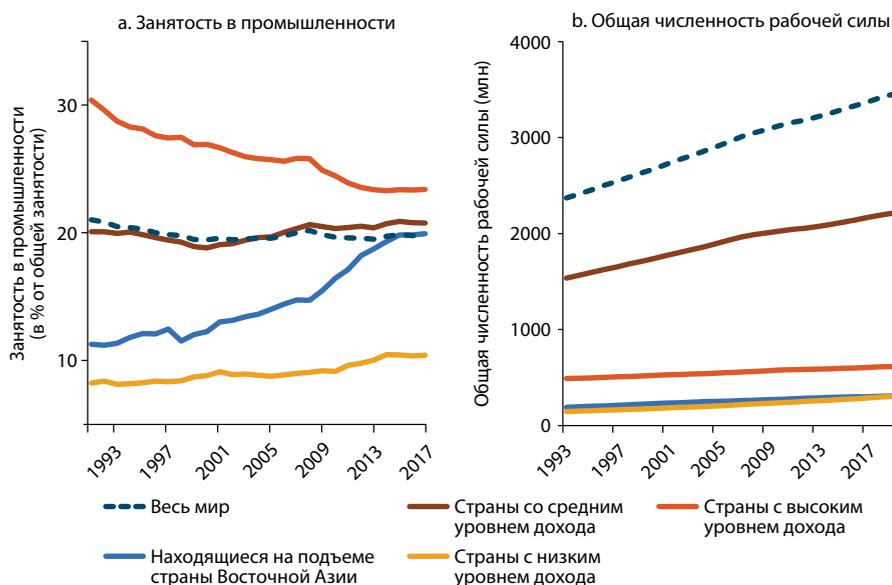
Во-вторых, новые технологии преобразуют набор навыков, необходимых для работы. Снижается спрос на менее квалифицированных работников, функции которых можно перепоручить машинам. В то же время растет спрос на развитые когнитивные навыки, социально-поведенческие навыки, а также на сочетания навыков, предопределяющие способность к адаптации. Эта тенденция, уже очевидная в развитых странах, начинает проявляться и в некоторых развивающихся странах. Так, например, в Боливии доля занятых высококвалифицированным трудом выросла с 2000 по 2014 год на 8 процентных пунктов. В Эфиопии этот показатель вырос на 13 процентных пунктов. Об этих изменениях свидетельствует не только замещение старых рабочих мест новыми, но и появление новых требований к профессиональной квалификации для работы по существующим специальностям.

В-третьих, картина роботов, вытесняющих людей с рабочих мест, удручает. Вместе с тем, угроза, которую новые технологии представляют для рабочих мест, преувеличена – история уже не раз преподносила этот урок. Данные об общемировой занятости в промышленности попросту не подтверждают этих опасений. Количество рабочих мест в промышленности в развитых странах сократилось, однако развитие промышленного сектора в Восточной Азии более чем восполнило такое сокращение (Рисунок О.4).

Сокращение в последние два десятилетия занятости в промышленности во многих странах с высоким уровнем дохода – это тщательно изученная тенденция. Так, к числу стран, в которых уровень занятости в промышленности снизился по сравнению с 1991 годом на 10 и более процентов, относятся Испания, Португалия и Сингапур. Это изменение отражает переход от занятости в промышленности к занятости в сфере услуг. В других регионах мира, напротив, показатели занятости в промышленности, прежде всего, обрабатывающей, остаются стабильными. В странах с низким уровнем дохода доля экономически активного населения, занятого в промышленности, в период с 1991 по 2017 год оставалась неизменной, составляя около 10 процентов. Стабильной оставалась и ситуация в странах с уровнем дохода выше среднего – здесь этот показатель составляет около 23 процентов. В странах с уровнем дохода ниже среднего в тот же период наблюдался рост доли экономически активного населения, занятого в промышленности, – с 16 процентов в 1991 году до 19 процентов в 2017 году. Этот рост может быть связан с одновременным воздействием двух факторов – открытой торговли и повышения доходов, благодаря которым увеличивается спрос на товары, услуги и технологии.

В некоторых развивающихся странах доля занятости в промышленном секторе растет. Например, во Вьетнаме этот показатель вырос с 9 процентов в 1991 году до 25 процентов в 2017 году. В Лаосской Народно-Демократической Республике доля занятых в промышленном секторе за тот же период выросла с 3 до 10 процентов. Эти страны повысили качество своего человеческого капитала и вывели на рынок труда высококвалифицированную молодежь, которая наряду с применением новых технологий

РИСУНОК 0.4 Доля занятых в промышленности снижается на Западе и повышается на Востоке, однако общая численность рабочей силы во всем мире растет



Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании Показателей мирового развития Всемирного банка (база данных).

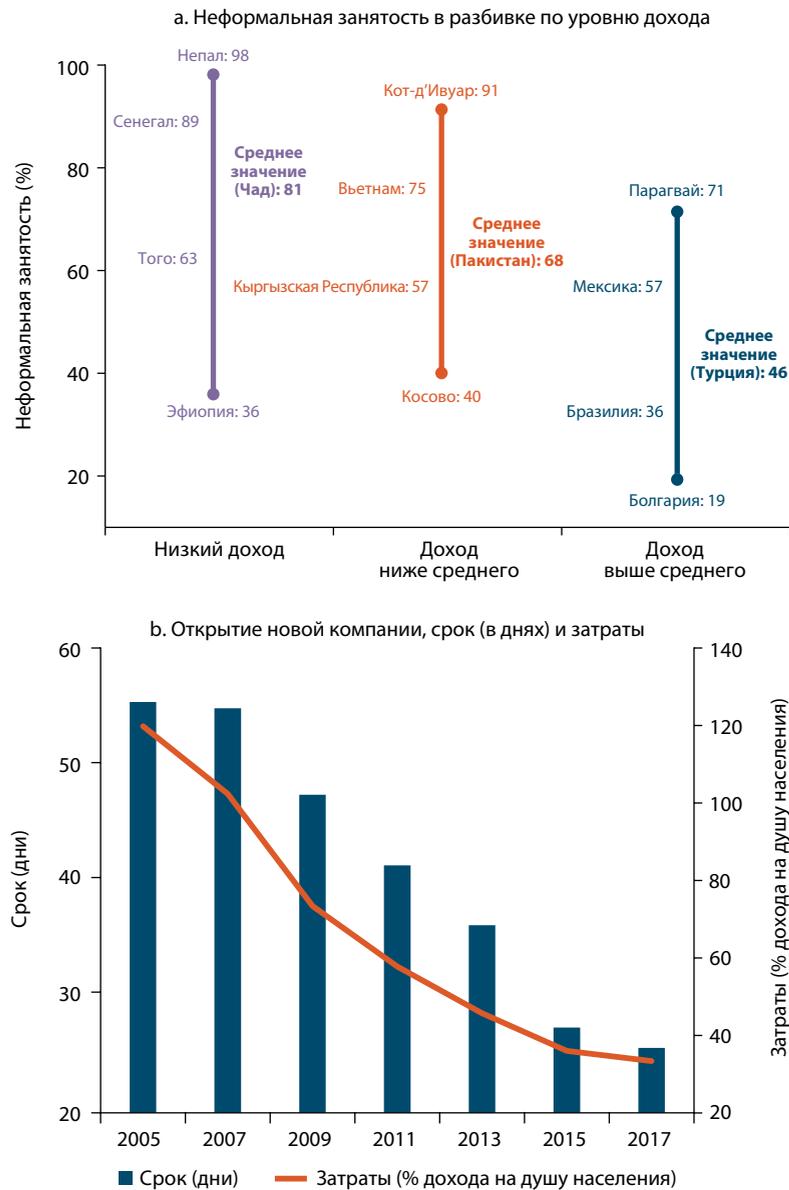
Примечание: к числу «находящихся на подъеме стран Восточной Азии» относятся Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Монголия, Мьянма, Таиланд и Филиппины.

модернизирует промышленное производство. В результате показатели занятости в промышленном секторе в Восточной Азии продолжают расти, тогда как в других развивающихся странах они остаются стабильными.

Рост спроса на промышленные изделия и, соответственно, на труд в промышленном секторе, определяется двумя факторами. С одной стороны, удешевление транспортного сообщения и связи влечет за собой рост объемов капиталоемкого экспорта из развитых стран и трудоинтенсивного экспорта из стран с формирующейся рыночной экономикой. С другой стороны, рост доходов ведет к увеличению потребления существующих продуктов и спроса на новые.

В-четвертых, во многих развивающихся странах большое число работников по-прежнему занято малопроизводительным трудом, зачастую в компаниях неформального сектора, доступ которых к новым технологиям невысок. Показатели неформальной занятости в последние два десятилетия остаются высокими, несмотря на улучшение нормативно-правовых условий для ведения бизнеса (Рисунок 0.5). Так, доля работников, занятых в неформальном секторе, достигает в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой 90 процентов. В целом, в этих странах в неформальном секторе экономики занято примерно две трети рабочей силы. Показатели неформальной занятости остаются на удивление стабильными, несмотря на рост экономики и изменение характера труда. Так, например, в Перу, несмотря на все внимание, уделяемое этой проблеме, в течение последних 30 лет уровень неформальной занятости оставался постоянным, составляя примерно 75 процентов. В странах Африки к югу от Сахары показатель неформальной занятости в период с 2000 по 2016 год составлял, в среднем, примерно 75 процентов от общего количества работающих. В Южной Азии он повысился с в среднем 50 процентов в 2000-е годы до 60 процентов в 2010-2016 годах. Неформальная занятость и отсутствие социальной защиты работников остаются наиболее острыми проблемами в странах с формирующейся рыночной экономикой.

РИСУНОК 0.5 Показатели неформальной занятости в большинстве стран с формирующейся рыночной экономикой остаются высокими, несмотря на улучшение регуляторной среды



Источники: авторский коллектив ДМР-2019, с использованием данных обследований домохозяйств и рабочей силы, приводимых в базе данных Всемирного банка о международном распределении доходов (диаграмма а); Djankov et al. (2002); Показатели ведения бизнеса Всемирного банка (диаграмма б).

Примечание: на диаграмме а) представлены последние имеющиеся оценочные показатели неформальной занятости в странах с формирующейся рыночной экономикой. В выборке лицо относится к категории неформально занятых, если оно не имеет трудового договора, полиса социального страхования и полиса медицинского страхования, и не является членом профессионального союза. В выборку на диаграмме а) входят 68 стран с формирующейся рыночной экономикой – все они относятся к категории стран с низким или средним уровнем дохода. На диаграмме б) показаны примерные сроки в днях и затраты на открытие новой компании в 103 странах с формирующейся рыночной экономикой.

В-пятых, технологии и, в частности, социальные сети, влияют во многих странах на восприятие усиливающегося неравенства. Люди всегда стремились повышать качество своей жизни и участвовать в экономическом росте, свидетелями которого они являются. Возможность соприкоснуться благодаря социальным сетям и другим цифровым

средствам связи с разными, зачастую принципиально различными стилями жизни и возможностями только усиливает это чувство. Там, где устремления сочетаются с возможностями, налицо благоприятные условия для устойчивого экономического роста в интересах всех слоев населения. Но в условиях неравенства возможностей или несоответствия существующих рабочих мест приобретенным навыкам следствием разочарования могут стать миграция или фрагментация общества. Кризисные ситуации с беженцами в Европе, бегущие от войны мигранты из Сирийской Арабской Республики и «арабская весна» – все это очевидные проявления такого восприятия.

Вместе с тем, это восприятие не подтверждается данными о неравенстве доходов в развивающихся странах. Уровень неравенства в большинстве стран с формирующейся рыночной экономикой за последнее десятилетие снизился или оставался неизменным. В период с 2007 по 2015 год в 37 из 41 такой страны уровень неравенства, измеряемый коэффициентом Джини, снизился или не претерпел изменений. Уровень неравенства вырос в четырех странах с формирующейся рыночной экономикой – Армении, Болгарии, Камеруне и Турции. В Российской Федерации в период с 2007 по 2015 год коэффициент Джини, измеряющий уровень неравенства, снизился с 42 до 38. С 2008 по 2015 год доля дохода самых состоятельных 10 процентов населения (определяемых по доходу до вычета налогов) снизилась с 52 до 46 процентов. За тот же период выросла доля занятости в небольших компаниях, в результате чего в них повысился и уровень заработной платы по сравнению с аналогичным показателем для более крупных компаний.

Но тому факту, что уровень неравенства доходов, вопреки ощущениям, не растет, не приходится особенно радоваться – тем более, если учесть, что 2 миллиарда человек по всему миру заняты в неформальном секторе экономики, где столь многие лишены какой-либо защиты. В странах с низким уровнем дохода социальное страхование практически отсутствует, и даже в странах с уровнем дохода выше среднего им охвачены лишь 28 процентов беднейших жителей.

Что могут предпринять правительства?

Анализ позволил выявить следующие возможные направления деятельности правительств:

- Осуществлять инвестиции в человеческий капитал, прежде всего, в обучение детей дошкольного возраста, чтобы сформировать у них, в дополнение к основным, когнитивные и социально-поведенческие навыки более высокого порядка.
- Повышать эффективность социальной защиты. Решить эту проблему позволит установление гарантированного минимального уровня надежной социальной защиты и укрепление системы социального страхования, дополненное реформой нормативной базы рынка труда в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой.
- Выделять бюджетные средства на государственное финансирование наращивания человеческого капитала и укрепления социальной защиты. Налоги на имущество в больших городах, акцизы на сахар и табак, налоги на выбросы углерода – это лишь некоторые возможности повышения государственных доходов. Еще одна такая возможность – искоренить схемы ухода от налогов, которые многие компании используют для повышения своей прибыли. Правительства могут оптимизировать свою налоговую политику и повысить качество налогового администрирования, чтобы повысить доходы, не прибегая к повышению ставок налогообложения.

Наиболее значимые инвестиции, которые люди, компании и правительства могут осуществить в условиях изменения характера труда, – это инвестиции в наращивание человеческого капитала. Для экономического выживания необходим базовый уровень человеческого капитала, в том числе навыки грамотности и счета. Повышение роли новых технологий в жизни и предпринимательской деятельности означает, что любой

труд (в том числе и низкоквалифицированный) требует когнитивных навыков более высокого порядка. Роль человеческого капитала повышается и за счет роста спроса на социально-поведенческие навыки. Работников тех профессий, в основе которых лежит межличностное общение, не так-то просто заменить машинами. Однако, чтобы преуспеть в такой работе, необходимо обладать прочными социально-поведенческими навыками, которые приобретаются человеком в раннем возрасте и совершенствуются на протяжении всей его жизни. Человеческий капитал важен, потому что в настоящее время способность к адаптации растет в цене.

Решения этой проблемы существуют. Например, чтобы подготовиться к изменению характера труда, страны должны резко нарастить инвестиции в развитие детей дошкольного возраста. Это – один из самых эффективных способов формирования ценных навыков, которые будут востребованы в будущем на рынках труда. Страны могут также наращивать человеческий капитал, добиваясь, чтобы обучение в школе было результативным. Существенная корректировка навыков в соответствии с запросами, предъявляемыми изменяющимся характером труда, может, по всей видимости, осуществляться и за рамками обязательного обучения и официальной занятости. Страны могут, например, более эффективно использовать высшее и среднее специальное образование и профессиональную переподготовку взрослых.

Одной из причин, по которым правительства не инвестируют средства в человеческий капитал, является отсутствие политических стимулов. В открытом доступе редко можно увидеть данные, позволяющие судить о том, создают ли системы здравоохранения и образования человеческий капитал. Этот дефицит данных препятствует поиску эффективных решений, ослабляет стремление к исправлению ситуации и подрывает способность граждан добиваться подотчетности властей. Проект Всемирного банка по развитию человеческого капитала, описание которого приводится в этом Докладе, разработан с целью восполнения недостатка политических стимулов и создания побудительных мотивов для инвестиций в человеческий капитал.

Системы социальной помощи и социального страхования также нуждаются в адаптации в условиях изменения характера труда. Концепция поступательного обеспечения универсального охвата могла бы стать руководящим принципом для включения в систему социального страхования большего числа людей, особенно занятых в неформальном секторе экономики. После создания прочной системы социальной защиты гибкое регулирование трудовых отношений облегчает переход с одной работы на другую.

Нынешний общественный договор нарушен в большинстве стран с формирующейся рыночной экономикой и представляется все более устаревающим в некоторых развитых странах. В новом общественном договоре необходимо предусмотреть инвестиции в человеческий капитал, которые давали бы людям больше возможностей найти более достойную работу. Это улучшит перспективы будущей занятости для сегодняшних новорожденных или школьников.

Каким образом правительства могут привлечь дополнительные средства, необходимые для осуществления инвестиций в человеческий капитал и продвижения к социальной интеграции? Доля налоговых поступлений в бюджетах стран с низким уровнем дохода в два раза меньше, чем в странах с высоким уровнем дохода (Рисунок О.6). Инвестиции в человеческий капитал, базовую социальную защиту (включая услуги общинных санитарных работников в некоторых развивающихся странах) и создание производственных возможностей для молодежи могут обойтись бюджету примерно в 6-8 процентов валового внутреннего продукта (ВВП). Это амбициозная цель. Вместе с тем, повышение налоговых поступлений должно идти рука об руку с повышением эффективности предоставления общественных услуг. Если этого не произойдет, то повышение налоговых ставок будет только усиливать общественное недовольство.

По всей вероятности, большую часть необходимых бюджетных средств обеспечат совершенствование налогового администрирования и изменения в политике, касающиеся прежде всего налога на добавленную стоимость и расширения налоговой базы.

Страны Африки к югу от Сахары могли бы получать дополнительные доходы, эквивалентные, в среднем, 3-5 процентам своего ВВП, проведя реформы, направленные на повышение эффективности их нынешних систем налогообложения⁵. Дополнительные доходы могут дать отмена налоговых льгот и переход на единую ставку налога на добавленную стоимость. В Коста-Рике и Уругвае такие доходы могут превысить 3 процента ВВП.

Для финансирования человеческого капитала могут использоваться также другие налоги и накопления. Саудовская Аравия ввела в 2017 году акцизы: 50 процентов на газированные напитки и 100 процентов на энергетические напитки, табак и табачные изделия.

По некоторым оценкам, эффективная национальная политика тарификации выбросов углерода могла бы принести Исламской Республике

Иран, Китаю, России и Саудовской Аравии доход в размере более 6 процентов их ВВП⁶. Налогообложение недвижимости позволило бы странам со средним уровнем дохода получать дополнительно 3 процента, а бедным странам – 1 процент от их ВВП⁷.

Необходимо также вести борьбу с применяемыми компаниями и физическими лицами старыми как мир схемами минимизации налогов и уклонения от их уплаты. Четыре из каждых пяти компаний, входящих в список 500 крупнейших промышленных компаний журнала "Fortune", имеют по одной и более дочерних компаний в странах, где, как принято считать, существуют льготные режимы налогообложения для корпораций – часто такие страны называют «налоговыми гаванями». В результате, по некоторым оценкам, ежегодно правительства стран мира недополучают от 100 до 240 млрд долл. США в год, что эквивалентно 4–10 процентам от общемирового объема налоговых доходов, получаемых в результате налогообложения прибыли корпораций. Все более активный переход бизнеса в цифровой формат создает еще больше возможностей для уклонения от уплаты налогов. Получение дохода от активов новых видов, например, пользовательских данных, еще больше затрудняет понимание того, каким образом или где создается подлежащая налогообложению стоимость.

Структура исследования

В первой главе Доклада рассматривается вопрос о влиянии новых технологий на рабочие места. В некоторых отраслях работы приходят на смену людям. В других работы повышают производительность труда работников. А в третьей группе отраслей новые технологии создают рабочие места, поскольку формируют спрос на новые товары и услуги. Такие разнородные последствия внедрения новых технологий делают практически бесполезными экономические прогнозы утраты рабочих мест под воздействием новых технологий. Прогнозы представляют в гипертрофированном виде последствия распространения новых технологий и подстегивают страхи, особенно те, которые испытывают работники со средним уровнем квалификации, занятые рутинным трудом.

РИСУНОК 0.6 Налоговые поступления ниже в развивающихся странах



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании массива данных УООН-МНИИЭР о государственных доходах за 2017 год; данные Всемирного банка

Примечание: ВВП = валовой внутренний продукт.

Вместе с тем, новые технологии изменяют требования к навыкам. С 2001 года доля работающих по специальностям, в которых важную роль играют когнитивные и социально-поведенческие навыки, не связанные с рутинным трудом, выросла в странах с формирующейся рыночной экономикой с 19 до 23 процентов, а в развитых странах – с 33 до 41 процента. Кроме того, в этих странах такие навыки и сочетания разных типов навыков начинают приносить больший доход. Однако появление новых отраслей или задач в противовес упадку традиционных отраслей и рутинных видов труда по мере удешевления технологий будет определяться темпами внедрения инноваций. Пока же на выбор компаний автоматизировать производство или уйти на другие рынки будет влиять то, останется ли стоимость труда в странах с формирующейся рыночной экономикой низкой в сравнении с капиталом. В Главе 1 сформулирована модель изменения характера труда.

Одна из отличительных черт нынешней волны технического прогресса заключается в повышении проницаемости границ компаний и ускорении процесса формирования компаний-«суперзвезд». Такие компании оказывают благотворное воздействие на спрос на рабочую силу благодаря увеличению объемов производства и занятости. Они также выступают в качестве крупных интеграционных площадок для молодых инновационных компаний, что зачастую выгодно для небольших предприятий, поскольку дает им выход на более крупные рынки. Однако крупные компании, особенно работающие в цифровой экономике, являются и источником риска. Нормативное регулирование часто запаздывает с решением проблем, создаваемых предприятиями новых типов, работающими в цифровой экономике. Системы антимонопольного регулирования должны также адаптироваться к влиянию, которое эффект сети оказывает на конкуренцию. Во многих отношениях более не выполняют свои задачи и системы налогообложения. В Главе 2 анализируется, как технический прогресс влияет на характер компаний.

На уровне экономики в целом наблюдается позитивная корреляция между состоянием человеческого капитала и общим уровнем внедрения передовых технологий. Компании с более высокой долей образованных сотрудников успешнее внедряют инновации. Люди с более весомым человеческим капиталом получают более существенные экономические выгоды от новых технологий. Напротив, там, где технологические прорывы происходят на фоне недостаточности человеческого капитала, существующий общественный порядок может быть нарушен. В Главе 3 анализируется взаимосвязь между накоплением человеческого капитала и будущим мира труда, и более подробно рассматривается вопрос о том, почему правительствам необходимо осуществлять инвестиции в человеческий капитал и почему они часто этого не делают.

В Главе 3 также представлен новый проект Всемирного банка – Проект развития человеческого капитала. Чтобы повысить эффективность разработки и осуществления политики, требуется иметь больше информации и более точно измерять базовый человеческий капитал – даже там, где наблюдается полная готовность инвестировать в него. Проект состоит из трех компонентов: глобального стандарта для сопоставления – Индекса человеческого капитала; программы измерений и исследований для сбора информации, необходимой для принятия мер политики; а также программы поддержки страновых стратегий ускоренного привлечения инвестиций в человеческий капитал.

Индекс позволяет измерить объем человеческого капитала, который родившийся в 2018 году ребенок может рассчитывать накопить к моменту окончания средней школы, с поправкой на риск, связанный с ненадлежащим качеством здравоохранения и образования в этом же году в стране, где он родился. Иными словами, Индекс измеряет производительность следующего поколения работников в сравнении с эталонным уровнем полного образования и полноценного здоровья. Так, например, во многих системах образования год обучения в школе обеспечивает получение лишь доли возможного объема знаний (Рисунок О.7). В Главе 3 представлены сопоставления по 157 странам мира.

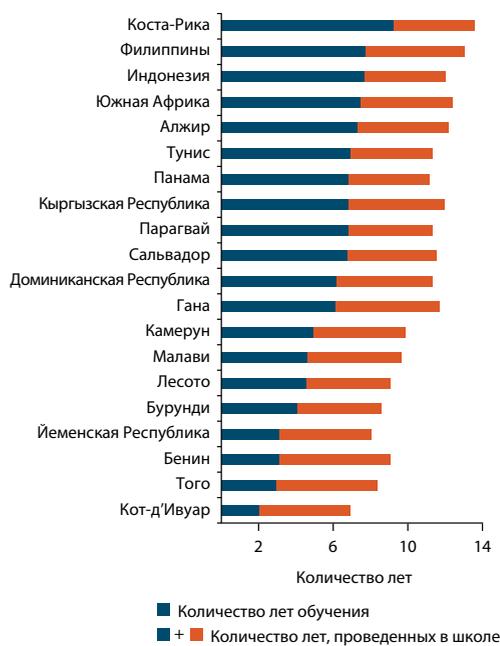
Обновление и адаптация навыков – это непрерывный процесс, частично происходящий за пределами системы обязательного образования и официальной занятости. Но где именно? Отвечая на этот вопрос, авторы рассматривают в Главе 4 три этапа, на которых люди приобретают конкретные навыки, востребованные изменяющимся характером труда, – раннее детство, высшее и среднее специальное образование и обучение взрослых вне рамок их профессиональной деятельности.

Инвестиции в детей в раннем возрасте, в том числе в питание, охрану здоровья, защиту и образование, закладывают прочные основы для приобретения в будущем когнитивных и социально-поведенческих навыков более высокого порядка. Еще в дородовой период и вплоть до достижения ребенком 5-летнего возраста его мозг в наибольшей степени готов учиться на опыте. Те, кто приобрел такие навыки в раннем детстве, в дальнейшей жизни оказываются более устойчивыми к возможным потрясениям. Высшее и среднее специальное образование дает человеку еще одну возможность приобрести общие когнитивные навыки более высокого порядка – такие, как навыки комплексного решения проблем, критическое мышление и развитые коммуникативные навыки: они играют важную роль в условиях изменения характера труда, но не могут быть получены только в школе.

Что касается нынешнего контингента работников, особенно тех из них, кто не имеет возможности вернуться в школу или ВУЗ, то переподготовка и повышение квалификации тех, кто не учится и не работает в официальном секторе, должны стать составной частью мер по противодействию дестабилизации рынка труда, вызванной внедрением новых технологий. Но лишь в редких случаях программы обучения взрослых правильно подходят к решению этой проблемы. Взрослые люди сталкиваются с рядом сложностей, которые снижают эффективность традиционных подходов к обучению. Здесь необходимы более точный анализ и оценка предназначенных для взрослых программ обучения наряду с повышением качества разработки и осуществления этих программ. В Главе 4 эта проблема рассматривается более подробно.

Трудовая деятельность является следующим после школы этапом приобретения человеческого капитала. В Главе 5 дается оценка того, насколько успешно страны формируют человеческий капитал в процессе трудовой деятельности. В развитых странах труд дает большую отдачу, чем в странах с формирующейся рыночной экономикой. В такой стране работнику с большей долей вероятности, нежели работнику в стране с развитой экономикой, придется заниматься ручным трудом, связанным в значительной степени с физическими нагрузками. Каждый последующий год работы по профессии, связанной с умственным трудом, повышает заработную плату на 3 процента, тогда как для профессий, связанных с физическим трудом, этот показатель составляет

РИСУНОК 0.7 Уровень обученности в странах с формирующейся рыночной экономикой неодинаков



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании Kim (2018); Filmer et al. (2018).

2 процента. Трудовая деятельность предоставляет возможность постоянного приобретения новых навыков по окончании школы – однако в странах с формирующейся рыночной экономикой такие возможности довольно редки.

Правительства могут повышать отдачу от трудовой деятельности, создавая в официальном секторе рабочие места для бедных. Для этого они могут обеспечивать благоприятные условия для ведения бизнеса, вкладывать средства в обучение взрослых людей навыкам предпринимательства и расширять доступ к технологиям. Для женщин отдача от трудовой деятельности оказывается значительно более низкой, чем для мужчин, – иными словами, в процессе работы женщины приобретают значительно меньше человеческого капитала, чем мужчины. Для преодоления этого разрыва правительства могут попытаться снять ограничения на виды трудовой деятельности, доступные для женщин, и упразднить нормы, ограничивающие права собственности для женщин. Работники в сельских районах сталкиваются с аналогичными проблемами, когда встает вопрос о накоплении человеческого капитала по окончании школы. В некоторой степени повысить отдачу от труда можно, перемещая рабочие места из деревень в города. Однако и в сельских районах есть возможность использования новых технологий для наращивания отдачи от трудовой деятельности путем повышения производительности сельского хозяйства.

Неопределенность на рынках труда ставит на повестку дня вопрос о повышении эффективности социальной защиты. Этот вопрос рассматривается в главе 6. Традиционные меры социальной защиты, опирающиеся на модель постоянного оплачиваемого наемного труда, четкие определения работодателя и работника и фиксированный возраст выхода на пенсию, постепенно устаревают. В развивающихся странах, где занятость в неформальном секторе является нормой, эта модель по-прежнему является недостижимым идеалом.

Дополнением к мерам социальной помощи должно выступать страхование, которое не должно полностью определяться фактом работы по найму в официальном секторе. Цель такого подхода заключается в расширении охвата при приоритетном внимании к нуждам беднейших слоев населения. По мере повышения защищенности людей благодаря совершенствованию систем социальной помощи и страхования в необходимых случаях можно было бы придавать более сбалансированный характер регулированию рынка труда, чтобы упростить переход с одной работы на другую.

Изменение характера труда в сочетании с возрастающими чаяниями людей ставит во главу угла задачу усиления социальной интеграции. Для этого центральным элементом общественного договора должно стать обеспечение равных возможностей. В Главе 7 рассматриваются возможные составные элементы общественного договора, к числу которых относятся инвестиции в человеческий капитал уже на самом раннем этапе жизни человека, налогообложение компаний, развитие систем социальной защиты и расширение возможностей для производительной занятости молодежи.

Для обеспечения социальной интеграции правительствам некоторых стран с формирующейся рыночной экономикой потребуются изыскивать средства для повышения доходов. В Главе 7 показано, каким образом правительства могут обеспечивать бюджетное финансирование, привлекая дополнительные средства как из уже существующих, так и из новых источников. К числу возможных источников финансирования относится введение налогов на добавленную стоимость, акцизов и налогов на выбросы углерода, уравнивание платформенных компаний по уровню налогообложения с прочими компаниями и пересмотр энергетических субсидий.

* * *

Авторский коллектив ДМР-2019 работал под руководством Симеона Дянкова и Федерики Салиола. В основную группу специалистов входили Чиро Авитабиле, Жун Чжэнь, Давида Коннон, Ана Паула Кусолито, Роберта Гатти, Уго Джентилини, Асиф Мохаммед

Ислам, Аарт Краай, Шветлина Сабарвал, Индира Ванесса Сантос, Дэвид Шеррок, Консуэло Хурадо Тан и Ючэн Чжэн. Рекомендации авторскому коллективу давали бывший Главный экономист Пол Роумер, старший директор Департамента глобальной практики в области социальной защиты и занятости Михал Рутковски и исполняющий обязанности Главного экономиста Шантаянан Девараджан.

Примечания

1. Marx (1867).
2. Keynes ([1930] 1963).
3. Brynjolfsson et al. (2008).
4. Clausing (2016).
5. IMF (2017).
6. Parry, Veung, and Heine (2014).
7. Norregaard (2013).

Библиография

- Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, Michael Sorell, and Feng Zhu. 2008. “Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics.” Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper No. 07-016, Cambridge, MA.
- Clausing, Kimberly A. 2016. “The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond.” *National Tax Journal* 69 (4): 905–34.
- Djankov, Simeon, Rafael la Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. “The Regulation of Entry.” *Quarterly Journal of Economics* 118 (1): 1–37.
- Filmer, Deon, Halsey Rogers, Noam Angrist, and Shwetlena Sabarwal. 2018. “Learning-Adjusted Years of Schooling (LAYS): Defining a New Macro Measure of Education.” Policy Research Working Paper 8591, World Bank, Washington, DC.
- IMF (International Monetary Fund). 2017. “Tackling Inequality.” *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, DC, October.
- Keynes, John Maynard. [1930] 1963. “Economic Possibilities for Our Grandchildren.” In *Essays in Persuasion*, 358–73. New York: W. W. Norton. <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>.
- Kim, Jim Yong. 2018. “The Human Capital Gap: Getting Governments to Invest in People.” *Foreign Affairs* (July/August). <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/human-capital-gap>.
- Marx, Karl. 1867. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*. Hamburg: Verlag von Otto Meissner.
- Norregaard, John. 2013. “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges.” IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, Washington, DC, May 29.
- Parry, Ian W. H., Chandara Veung, and Dirk Heine. 2014. “How Much Carbon Pricing Is in Countries’ Own Interests? The Critical Role of Co-benefits.” IMF Working Paper WP/14/174, International Monetary Fund, Washington, DC, September 17.



ГЛАВА 1

Изменение характера труда





С момента своего появления роботы предназначались для замены людей на рабочих местах. На деле, Карел Чапек – чешский писатель, который впервые использовал в 1920 году слово «робот», создал его на основе славянского слова «робота» (работа), чтобы наглядно показать, для чего будут использоваться эти машины. За последние сто лет машины заменили людей при выполнении множества операций. Однако, в противовес этому, новые технологии создали больше рабочих мест, чем вытеснили. Они увеличили производительность труда во многих отраслях, снизив потребность в работниках, которые выполняли бы рутинные операции. И при этом они проложили путь к появлению новых отраслей, о которых прежде речь шла только в научной фантастике.

По мере развития технологий компании внедряют новые методы производства, рынки растут, а общество развивается. Компании применяют новые технологии для повышения эффективности использования капитала, преодоления информационных барьеров, привлечения внешних подрядчиков и внедрения инноваций. Новые технологии позволяют более эффективно организовывать работу компаний: компании нанимают рабочих в одном месте для производства деталей, в другом – для их сборки, в третьем – для продажи готовых изделий. При этом потребители получают более широкий ассортимент продуктов по более низким ценам.

В условиях современной экономики рыночные возможности расширяются для всех участников рынка. Некоторые платформенные компании¹ создают новые торговые площадки для торговли товарами или услугами. Даже небольшие компании становятся международными. Кроме того, они растут более быстрыми темпами. Торгующие на eBay компании из Иордании, Перу, Чили и Южной Африки «моложе» фирм, работающих на традиционных рынках². В Китае на платформе Alibaba преобладают стартапы³. Общество оказывается в выигрыше, поскольку технологии расширяют возможности для предоставления услуг, а также возможности граждан добиваться подотчетности своих властей.

По мере изменения условий работники, компании и правительства получают новые сравнительные преимущества. Так, например, первыми внедрив технологии 3-D, датские компании укрепили в 2000-е годы свои позиции на глобальном рынке слуховых аппаратов⁴. Правительство Индии осуществляло инвестиции в технологические ВУЗы по всей стране, и впоследствии Индия вошла в число мировых лидеров в отраслях, связанных с высокими технологиями. Благодаря интеграции в мировые цепочки стоимости вьетнамские работники стали лучше владеть иностранными языками, приобретая дополнительный человеческий капитал, позволяющий им выходить на новые рынки.

Однако, несмотря на все эти возможности, потрясения по-прежнему имеют место. Удешевление машин создает риски, прежде всего, для низкоквалифицированных работников, выполняющих рутинные операции. Именно эти виды работ с наибольшей вероятностью подвергнутся автоматизации. Высвобожденные работники будут, по всей вероятности, конкурировать с (другими) малоквалифицированными работниками за низкооплачиваемую работу. Даже в случае создания новых рабочих мест переобучение таких работников обходится слишком дорого и часто оказывается невозможным.

Происходящее в итоге высвобождение работников – как и в прошлом – вызывает беспокойство. В 1589 году английская королева Елизавета I встревожилась, когда священник Вильям Ли подал заявку на королевский патент на вязальную машину. «Подумайте, чем это изобретение станет для моих бедных подданных», – сказала она. – «Оно наверняка разорит их, лишив работы»⁵. В 1880-е годы династия Цин резко возражала против строительства железных дорог в Китае, заявляя, что, если носильщики багажа потеряют работу, это может привести к социальному взрыву⁶. Ранее в XIX веке луддиты в Англии ломали машины, чтобы защитить свои рабочие места, несмотря на то, что использование паровой энергии способствовало общему росту экономики.

В дискуссиях по поводу будущего мира труда преобладают опасения, что внедрение роботов повлечет за собой рост безработицы. Нигде эти страхи не проявляются столь явно, как в промышленности. Снижение занятости в промышленном секторе в некоторых странах с высоким уровнем дохода на протяжении последних двадцати лет – это устоявшаяся тенденция. К числу стран, где доля занятых в промышленности снизилась более чем на 10 процентных пунктов, относятся Испания, Республика Корея, Сингапур и Соединенное Королевство. Однако эта тенденция, в основном, свидетельствует о перемещении занятости из обрабатывающей промышленности в сферу услуг по мере роста экономики этих стран. В развивающихся странах, напротив, с конца 1980-х годов были созданы миллионы рабочих мест в промышленном секторе. Так, в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой, например, во Вьетнаме и в Камбодже, доля занятых в промышленности значительно возросла. В среднем же, несмотря на многочисленные прогнозы потери рабочих мест в результате технического прогресса, показатели занятости в промышленности в развивающихся странах остаются стабильными.

Вместе с тем новые технологии кардинально изменяют требования, предъявляемые к навыкам. На мировом уровне норма прибыли от образования – примерно 9 процентов в год – остается высокой, несмотря на значительное увеличение предложения квалифицированной рабочей силы. Норма прибыли для высшего и среднего специального образования – почти 15 процентов в год. Лица, имеющие более высокий уровень квалификации, успешнее используют преимущества новых технологий для адаптации к изменению характера труда. Так, например, отдача от начального образования в Индии повысилась в период зеленой революции в 1960-е и 1970-е годы, когда крестьяне с более высоким уровнем образования начали применять новые технологии.

Технологии способны повышать качество жизни, однако в разных странах мира их воздействие проявляется по-разному. Процесс создания рабочих мест отвечает интересам всего общества, а не только немногих его членов, лишь при наличии справедливых правил игры. Работающие в одних секторах получают огромную выгоду от развития технологий, тогда как в других они теряют работу и вынуждены переучиваться, чтобы выжить. Платформенные технологии создают огромные богатства, но передают их в руки лишь немногих.

Независимо от темпов технического прогресса, самой серьезной проблемой для стран с формирующейся рыночной экономикой остаются хронически высокие показатели занятости в неформальном секторе. Уровень неформальной занятости по-прежнему превышает 70 процентов в странах Африки к югу от Сахары, составляет 60 процентов в Южной Азии и превышает 50 процентов в Латинской Америке. В Индии, несмотря на быстрый экономический рост и внедрение новых технологий, занятость в неформальном секторе остается на уровне, близком к 90 процентам. При этом и заработная плата, и производительность в неформальном секторе значительно ниже, чем в официальном. Занятые в этом секторе работники не охвачены ни услугами медицинского страхования, ни системой социальной защиты. Технический прогресс может препятствовать индустриализации стран Африки и Южной Азии, которая позволила бы работникам переходить в официальный сектор.

Понимание прогресса в контексте сопоставления работающих в официальном и неформальном секторе необходимо пересмотреть с учетом изменения характера труда. Экономический рост определяется накоплением человеческого капитала и наличием инфраструктуры, отвечающей потребностям образования, здравоохранения и предпринимательской деятельности. Настало время для изучения вопроса об усилении социальной защиты, с тем чтобы она охватывала все население вне зависимости от формы трудового договора.

Новые технологии создают рабочие места

«Они всегда вежливы, они всегда убеждают клиента заказать больше, они никогда не уходят в отпуск, никогда не опаздывают, не спотыкаются и не падают, с ними никогда не бывает проблем с дискриминацией по возрасту, полу или расовой принадлежности», – объяснял Эндрю Паздер, занимавший пост генерального директора Hardee's Food Systems Inc. – сети ресторанов в американском штате Теннесси. Он говорил о замене сотрудников машинами⁷. Подобные заявления дают работникам основания для беспокойства.

Перспективы формирования «экономики без рабочих мест» вызывают тревогу, поскольку выполнение задач, которые традиционно поручались людям, передается – или рискует быть переданным – роботам, особенно роботам с искусственным интеллектом. Численность используемых на производстве роботов быстро растет по всему миру. К 2019 году в эксплуатацию будут введены 1,4 млн новых промышленных роботов, а общее их количество в мире достигнет 2,6 млн⁸. В 2018 году больше всего роботов приходится на одного работника в Германии, Корее и Сингапуре. Но во всех этих странах уровень занятости остается высоким, несмотря на большую распространенность роботов.

Молодые работники могут пострадать от автоматизации в большей степени, нежели работники старшего возраста. Хотя в Германии внедрение роботов, в итоге, и не оказало сколько-нибудь значительного влияния на занятость, оно снизило показатели найма молодых людей, начинающих свою трудовую деятельность⁹. Соответственно, последствия автоматизации могут быть разными для стран, население которых стареет, в сравнении со странами с относительно молодым населением, в которых ожидается приток на рынки труда большого количества новых участников.

Да, роботы заменяют работников, но в каких масштабах – далеко не ясно. В целом, технический прогресс, устраняющий потребность в работниках, выполняющих рутинные операции, позволил создать в Европе в период с 1999 по 2016 год более 23 млн рабочих мест – это почти половина общего прироста занятости за этот период. Недавние данные по странам Европы показывают, что, если новые технологии и замещают работников на некоторых рабочих местах, то, в целом, они повышают спрос на рабочие руки¹⁰. Например, JD Finance – ведущая китайская платформенная финансово-технологическая компания, – вместо найма обычных кредитных экспертов создала более 3000 рабочих мест для специалистов по управлению рисками и анализу данных, которые занимаются отладкой цифровых алгоритмов кредитования.

Следствием технического прогресса является непосредственное создание рабочих мест в высокотехнологичных отраслях. Люди все активнее используют смартфоны, планшеты и другие портативные электронные устройства для работы, ведения своих финансовых дел, обеспечения безопасности и отопления своих домов, а также для развлечения. Работники создают интерактивные онлайн-ресурсы, способствующие этому росту. Поскольку интересы потребителей быстро меняются, это открывает людям больше возможностей для работы в сфере разработки приложений для мобильных устройств и создания виртуальной реальности.

Технологии облегчают также создание рабочих мест, давая возможность работать через Интернет или в рамках так называемой «экономики свободного заработка». Компания из США Andela, специализирующаяся на обучении разработчиков компьютерных программ, положила в основу своей бизнес-модели создание цифровой среды в Африке. Компания подготовила в Африке 20 000 разработчиков программного обеспечения, используя для этого бесплатные онлайн-средства обучения. После завершения обучения программисты сотрудничают непосредственно с Andela или с другими клиентами этой компании в разных странах мира. Компания ставит перед собой задачу подготовить в Африке к 2024 году 100 000 разработчиков программного

обеспечения. Девяносто процентов ее сотрудников – это жители Лагоса, Нигерия, а остальные живут в Найроби, Кения, и Кампале, Уганда.

Технологии сокращают расстояние до рынков, способствуя формированию новых эффективных цепочек стоимости. Онлайн-платформа Farmerline в Гане через мобильные телефоны поддерживает контакты с сетью, объединяющей более 200 000 фермеров. Она предоставляет им на их родных языках сведения о погоде, ценах на рынке и одновременно собирает данные для продавцов, властей и партнеров, работающих в области развития. Компания расширяет масштабы своей деятельности и намеревается предоставлять кредитные услуги.

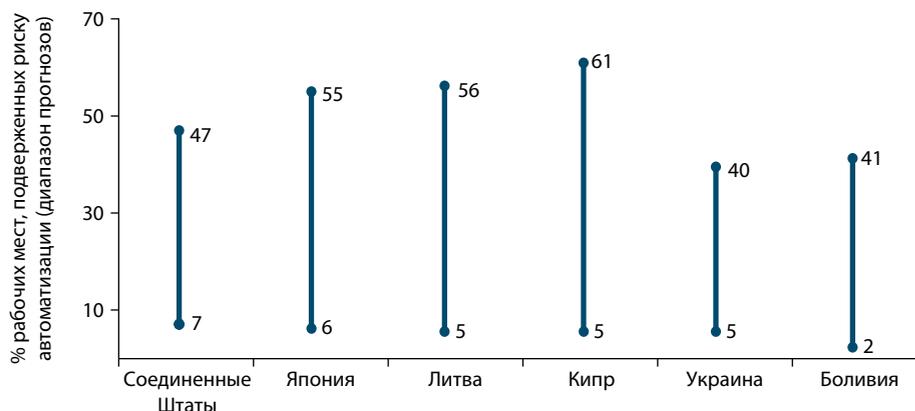
В процессе внедрения новых технологий некоторые работники будут вытеснены с их рабочих мест. В наиболее уязвимом положении оказываются работники, выполняющие рутинные и поддающиеся «кодификации» операции. Здесь можно привести множество примеров. Более двух третей роботов используются в автомобильной, электротехнической и электронной промышленности, а также в металлургии и машиностроении. Крупнейший в мире сборщик электронных устройств – компания Foxconn Technology Group со штаб-квартирой в Китае – сократил свой персонал на 30 процентов после внедрения роботов в производственный процесс. Если роботы обходятся дешевле, чем нынешние производственные процессы, то компании легче идут на перенос производства ближе к потребительским рынкам. В 2017 году использование технологий трехмерной печати позволило немецкой компании «Адидас» открыть две автоматизированных фабрики по изготовлению обуви – одну в Ансбахе, Германия, а другую – в Атланте, Соединенные Штаты, в результате чего было ликвидировано более 1000 рабочих мест во Вьетнаме. В 2012 году голландская транснациональная высокотехнологичная компания Philips Electronics перевела производство из Китая обратно в Нидерланды.

Автоматизация может затронуть и некоторые рабочие места в сфере услуг. Компания Mobileye в Израиле разрабатывает навигационные устройства для беспилотных автомобилей. Китайский технологический гигант – компания Baidu в сотрудничестве с китайской King Long Motor Group занимается внедрением беспилотных автобусов в промышленных зонах. С сокращениями сталкиваются и финансовые аналитики, значительная часть работы которых составляют расчеты на основе готовых формул: крупнейший российский банк – Сбербанк – принимает 35 процентов решений о выдаче кредитов с использованием искусственного интеллекта и рассчитывает менее чем за пять лет довести этот показатель до 70 процентов¹¹. В юридической службе Сбербанка «роботы-юристы» уже заменили 3000 сотрудников. К 2021 году количество работников учетно-операционных подразделений сократится до 1000 человек с 59 000 в 2011 году. Китайская финансово-технологическая компания Ant Financial вместо тысяч специалистов по кредитованию и юристов использует для оценки кредитных договоров «большие данные».

Вместе с тем, точно оценить совокупное количество рабочих мест, которое будет утрачено таким образом, не представляется возможным. Сделать это не удавалось даже самым известным экономистам. В 1930 году Джон Мейнард Кейнс заявил, что через 100 лет благодаря новым технологиям настанет эпоха досуга и изобилия. Он считал, что каждому придется что-то делать, чтобы получать удовольствие от жизни, но что трех часов работы в день будет для этого вполне достаточно¹². В 2018 году миру до этого еще очень далеко.

Хотя количественная оценка потери рабочих мест под влиянием технического прогресса по-прежнему является для экономистов проблемой, недостатка в таких оценках нет. Эти оценки сильно отличаются друг от друга (Рисунок 1.1). Степень автоматизации рабочих мест в Боливии оценивается в пределах от 2 до 41 процента. Иными словами, в 2018 году автоматизацией в Боливии может быть затронуто от 100 000 до 2 млн рабочих мест. Для развитых стран расхождения в оценках еще шире. В Литве автоматизация может затронуть от 5 до 56 процентов рабочих мест. В Японии, как полагают, в зоне риска находятся от 6 до 55 процентов рабочих мест.

РИСУНОК 1.1 Оценки доли рабочих мест, которые могут быть утрачены в результате автоматизации, варьируются в широком диапазоне



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании World Bank (2016); Arntz, Gregory, and Zierahn (2016); David (2017); Hallward-Driemeier and Nayyar (2018).

Примечание: представлены максимальная и минимальная оценки доли рабочих мест, подверженных риску автоматизации в странах, по которым в ходе различных исследований было дано более одного прогноза. Считается, что рабочее место находится в зоне риска, если вероятность его автоматизации превышает 0,7.

Столь широкий спектр прогнозов свидетельствует о том, что оценить воздействие технологий на занятость достаточно сложно. В основе большинства оценок лежат расчеты вероятности автоматизации, произведенные специалистами по машинному обучению из Оксфордского университета. Специалистам было предложено оценить выборку из 70 специальностей, содержащихся в используемой Департаментом труда США онлайн-базе данных о профессиях O*NET, с точки зрения полной возможности или полной невозможности их автоматизации (1–0)¹³. Первоначально, исходя из таких оценок вероятности, к категории «находящихся в зоне риска автоматизации» были отнесены 47 процентов существующих в США специальностей. Оценки вероятности на основе мнения экспертов информативны, но не точны. Более того, использование профессиональных категорий, применяемых в одной стране, для оценки возможной утраты рабочих мест в результате автоматизации в других странах, – весьма проблематично.

Прогнозы утраты рабочих мест не учитывают с полной точностью темпы внедрения новых технологий, которые зачастую могут быть крайне невысокими и различаться не только в разных странах, но и в разных компаниях в одной и той же стране. Соответственно, темпы внедрения влияют на способность технологий уничтожать рабочие места. Так, например, мобильная телефонная связь распространялась быстрее, чем предшествовавшие ей технологии, однако внедрение Интернета часто шло медленно, особенно в компаниях, работающих в неформальном секторе. Такая же картина наблюдается и в области механизации сельского хозяйства. Сохранение торговых барьеров, относительно низкая стоимость труда в сравнении с ценой на сельскохозяйственные машины и низкий уровень информированности – все это способствует сохранению низких уровней механизации в странах с низким уровнем дохода и некоторых странах со средним уровнем дохода. Относительно низкая стоимость труда замедляла даже внедрение прядильной машины «дженни» в текстильной промышленности Франции и Индии: в 1790 году во Франции было всего 900 таких прядильных машин, тогда как в Великобритании – 20 000¹⁴. Соотношение между показателями автоматизации и использования человеческого труда по-прежнему неодинаково в разных странах и в пределах одной страны, и определяется особенностями ситуации.

Как изменяется труд

Выяснить, как новые технологии определяют спрос на навыки и изменяют производственные процессы, проще, чем оценить их воздействие на сокращение рабочих мест. Технологии изменяют набор навыков, востребованных на рынке труда. Растут в цене навыки, которых роботы иметь не могут, – общие когнитивные навыки, например, критического мышления, и социально-поведенческие навыки, например, управления эмоциями и их распознавания, повышающие эффективность работы в команде. Работники, обладающие такими навыками, легче приспосабливаются к требованиям рынка труда. Кроме того, новые технологии изменяют производственные процессы, размывая традиционные границы компаний, расширяя глобальные цепочки стоимости и изменяя географию рабочих мест. Наконец, технологии изменяют характер труда людей, давая толчок развитию «экономики свободного заработка», в рамках которой организации нанимают самостоятельно занятых работников по краткосрочным договорам.

Новые технологии кардинально изменяют спрос на профессиональные навыки трех типов. Во-первых, и в развитых, и в развивающихся странах, как представляется, растет спрос на когнитивные и социально-поведенческие навыки, не связанные с рутинным трудом. Во-вторых, снижается спрос на профессиональные навыки, связанные с выполнением рутинных операций. Наконец, в-третьих, как представляется, больший доход начинает приносить сочетание разных типов навыков. Об этих изменениях свидетельствует не только замена старых рабочих мест новыми, но и новые требования к профессиональной квалификации для работы по существующим специальностям (Рисунок 1.2).

С 2001 года доля работающих по специальностям, требующим когнитивных и социально-поведенческих навыков, не связанных с выполнением рутинных операций,

РИСУНОК 1.2 Значение социально-поведенческих навыков повышается

Должностные требования стажера администрации отеля «Хилтон», Шанхай, Китай

1986	2018
<p>上海静安希尔顿酒店招聘启事</p> <p>本五星级酒店是国际希尔顿公司在中国管理的第一个企业。属全独资外资合作经营。楼高43层，客房800间，中外餐厅酒吧4个。设备极其豪华。位于上海静安区。将在明年年中以后开始营业。届时将成为国际希尔顿公司在世界50多个国家，超过100个酒店的大集团中的一员。现在招聘受训管理人员。条件如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 素质：品质优秀，态度良好，勤奋好学。 二、 年龄：20岁至26岁（1959年-1966年出生）。 三、 文化程度：大学或大专毕业。 四、 外语程度：英语“新概念”第二册以上，会话流利；同时能操其他外语者，优先考虑。 五、 健康状况：优良。 六、 其他：住址最好在静安区附近。 <p>如具备上述条件，并有意尝试在我酒店取得发展者，请在八月二十、二十一、二十二三天上午9:00-11:00，下午2:00-5:00，带学历证明，本人近期照片一张和五元报名费，到茂名北路40号新群中学报名。如为在职者，应持所属单位许可证明。</p>	<p>Стажер администрации</p> <p>Сотрудники отдела по работе с клиентами в отелях сети «Хилтон» всегда действуют в интересах наших гостей и сотрудничают с другими подразделениями. Чтобы вы могли успешно выполнять свои обязанности, вам следует соответствовать нижеперечисленным требованиям к вашему отношению к работе, поведению, навыкам и ценностям:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Опыт предыдущей работы в отраслях, связанных с обслуживанием клиентов • Позитивное отношение к работе и хорошие коммуникативные навыки • Готовность обслуживать клиентов на высоком уровне • Безупречный внешний вид • Умение работать самостоятельно и в команде • Уверенное владение ИТ
<ul style="list-style-type: none"> • Отличный характер, стремление учиться • Возраст 20-26 лет • Диплом бакалавра или младшего бакалавра • Отличное владение английским языком • Хорошее состояние здоровья • Местожительство рядом с отелем 	<ul style="list-style-type: none"> • Позитивное отношение к работе и хорошие коммуникативные навыки • Умение работать самостоятельно и в команде • Уверенное владение ИТ • Диплом университета (четыре года обучения) и опыт работы не менее двух лет

Источники: 1986: Wenhui News, August 17, 1986, http://www.sohu.com/a/194532378_99909679; 2018: <https://www.hosco.com/en/job/waldorf-astoria-shanghai-on-the-bund/management-trainee-front-office>.

Примечание: ИТ = информационные технологии

возросла в развивающихся странах с 19 до 23 процентов, а в развитых странах – с 33 до 41 процента. Во Вьетнаме в одной и той же отрасли работники, выполняющие не связанные с рутинным трудом аналитические задачи, зарабатывают на 23 процента больше, чем те, чья работа не связана с аналитикой, взаимодействием и ручным трудом; те, чья работа связана с межличностным общением, зарабатывают на 13 процентов больше¹⁵. В Армении и Грузии прибавка к заработной плате за решение проблем и овладение новыми навыками на рабочих местах может составлять до 20 процентов¹⁶.

Роботы могут дополнять работу тех, кто занимается выполнением задач, не связанных с рутинным трудом и требующих развитых аналитических навыков, навыков межличностного общения или достаточно изощренных навыков ручного труда – например, навыков работы в команде, выстраивания взаимоотношений с клиентами и партнерами, управления персоналом и ухода за детьми и больными. В ходе такой работы людям приходится взаимодействовать друг с другом, опираясь на подразумеваемые знания. Дизайн, создание произведений искусства, проведение исследований, руководство командной работой, уход за больными и уборка – это задачи, которые, как выяснилось, слишком сложны для автоматизации. Роботам пока не удалось добиться больших успехов в воспроизведении этих навыков, чтобы конкурировать с людьми.

Заменить работников машинами проще всего там, где речь идет о выполнении рутинных задач, поддающихся «кодификации». Некоторые из этих задач, например, обработка платежных ведомостей или ведение бухгалтерского учета, относятся к категории когнитивных. Другие, например, работа со сварочными аппаратами, монтажные работы или управление автопогрузчиками, относятся к категории ручного или физического труда. Такие операции легко поддаются автоматизации. В Норвегии в выигрыше от внедрения компаниями информационно-коммуникационных технологий оказались квалифицированные работники, выполняющие функции, не связанные с рутинными операциями, тогда как неквалифицированные работники потеряли работу¹⁷.

Сочетание разных типов навыков также начинает приносить больший доход. Изменение характера труда требует набора навыков, повышающих способность работников к адаптации и упрощающих им переход с одной работы на другую. В разных странах в числе навыков, особо ценимых работодателями, постоянно называются когнитивные (технические) навыки более высокого порядка и социально-поведенческие навыки. Работодатели в Бенине, Замбии, Либерии и Малави считают навыки работы в команде, коммуникативные навыки и навыки решения проблем наиболее важными после технических навыков¹⁸.

Даже в рамках одной профессии воздействие технологий на навыки, необходимые для работы по данной специальности, меняется, но иногда не в том направлении, в каком этого можно было бы ожидать. В Чили внедрение в период с 2007 по 2013 год сложного программного обеспечения для работы с клиентами и ведения деловых операций снизило потребность в рабочих, выполняющих операции абстрактного характера, и повысило спрос на рабочих, занимающихся рутинным ручным трудом. В результате в структуре занятости произошел сдвиг: доля квалифицированных работников снизилась, а доля административного персонала и неквалифицированных рабочих возросла¹⁹.

В развитых странах наиболее быстро растет спрос на высококвалифицированных работников умственного труда и низкоквалифицированных работников, труд которых требует сноровки. Напротив, занятость работников со средним уровнем квалификации, например, рабочих-станочников, снижается. Это – один из факторов, которые могут привести к росту неравенства в развитых странах. Со снижением заработной платы могут столкнуться работники как со средним, так и с низким уровнем квалификации: первые – из-за автоматизации, а последние – вследствие усиления конкуренции.

В странах с формирующейся рыночной экономикой не проводилось большого количества исследований в этой сфере, но в ходе некоторых из них были выявлены аналогичные изменения в занятости. В таких европейских странах со средним уровнем дохода, как Болгария и Румыния, растет спрос на работников по специальностям,

требующим когнитивных навыков и навыков межличностного общения, не связанных с рутинными операциями, тогда как спрос на работников более низкой квалификации, занимающихся физическим трудом, не связанным с рутинными операциями, остается на одном и том же уровне²⁰. Масштабы применения обычных когнитивных навыков также возросли в Ботсване, Вьетнаме, Монголии, на Филиппинах и в Эфиопии²¹. Исследования показывают, что спрос на когнитивные навыки и навыки межличностного общения, не связанные с рутинными операциями, растет гораздо быстрее спроса на другие навыки. Высококвалифицированные работники выигрывают от технического прогресса, тогда как низкоквалифицированные, особенно занимающиеся физическим трудом, как представляется, проигрывают.

Другие исследования показывают, что изменения в сфере занятости носят позитивный характер. В Аргентине внедрение информационно-коммуникационных технологий в обрабатывающей промышленности ускорило сменяемость кадров: одних работников заменяли другими, одни специальности исчезали, другие появлялись, а доля неквалифицированных работников снизилась. Вместе с тем, показатели занятости повысились для работников всех уровней квалификации²².

Кроме того, новые технологии преобразуют производственные процессы, размывая традиционные границы компаний и расширяя глобальные цепочки стоимости. В результате они изменяют географию рабочих мест. То же самое происходило и на других этапах технического прогресса. Промышленная революция, в рамках которой происходили механизация сельскохозяйственного производства, автоматизация обрабатывающей промышленности и рост объемов экспорта, привела к массовой миграции рабочей силы из деревень в города. Появление коммерческих пассажирских авиакомпаний перенаправило туристические потоки из мест отдыха в Северной Европе на новые зарубежные курорты Средиземноморья. В новых районах были созданы тысячи новых рабочих мест.

Совершенствование технологий межконтинентальной связи наряду со снижением цен на перевозки привело к распространению глобальных цепочек стоимости на Восточную Азию. Однако на процессы аутсорсинга влияют и многие иные факторы, помимо технологий. В 2017 году Филиппины обогнали Индию по доле на рынке колл-центров, по крайней мере, отчасти из-за более низкого уровня налогов.

Наряду с этим новые технологии позволяют создавать деловые кластеры в слабо развитых сельских районах. В Китае в 2009 году сельские микропроизводители, занимающиеся электронной торговлей, начали выходить на торговую площадку Taobao.com. Эта площадка, принадлежащая корпорации Alibaba, является одной из крупнейших в Китае платформ розничной торговли. Такие кластеры – «деревни Таобао» – быстро распространяются: в 2009 году их было всего 3, а в 2017 году в 28 провинциях действовало уже 2118 таких кластеров. В 2017 году торговлю в Интернете вели 490 000 магазинов. Хотя в наибольших объемах ведется торговля такими традиционными товарами, как одежда, мебель, обувь, сумки и чемоданы, кожаные изделия и автомобильные аксессуары, продавцы диверсифицируют свои предложения и предлагают к продаже высокотехнологичные товары, например, беспилотные летательные аппараты.

Онлайновые рабочие платформы устраняют многие факторы географического характера, которые в прошлом препятствовали решению определенных задач. 650 000 самостоятельно занятых работников из Бангладеш составляют 15 процентов от общего количества лиц, работающих через Интернет, во всем мире²³. Платформа Indiez, созданная в 2016 году в Индии, использует коллективный подход к внештатной работе через Интернет. На базе этой платформы специалисты из разных стран – прежде всего, из Индии, стран Юго-Восточной Азии и Восточной Европы – совместно работают над техническими проектами для клиентов из разных стран мира. В число клиентов входит индийская цепь ресторанов пиццы Domino, а также индийская международная корпорация Aditya Birla Group. Аналогичную модель использует и индонезийская компания Wonderlabs.

Наконец, новые технологии изменяют не только характер труда людей, но и условия, на которых они работают. Прежде типичным был долгосрочный трудовой договор – теперь под воздействием цифровых технологий на смену ему все чаще приходит краткосрочная работа, зачастую через онлайн-вые рабочие платформы. Подобные так называемые «подработки» предоставляют больше возможностей получить ту или иную работу на более гибких условиях. Расширение доступа к цифровой инфраструктуре – через ноутбуки, планшеты и смартфоны – создает среду, благоприятную для распространения услуг «по запросу». Спектр таких услуг очень широк – от доставки продовольственных товаров и услуг водителей до более сложных операций, например, бухгалтерского учета, издательского дела и производства музыкальной продукции. Компания Asuqi в Нигерии связывает творческих работников и других специалистов с компаниями по всей Африке. Компания Crew Pencil работает в кинематографической промышленности Южной Африки. Компания Tutorama со штаб-квартирой в Арабской Республике Египет помогает учащимся находить на местах частных репетиторов. В России студенты в свободное от занятий время подрабатывают в качестве водителей «Яндекс-Такси». Чтобы перевезти максимум пассажиров, они определяют, когда в разных населенных пунктах наступает час пик.

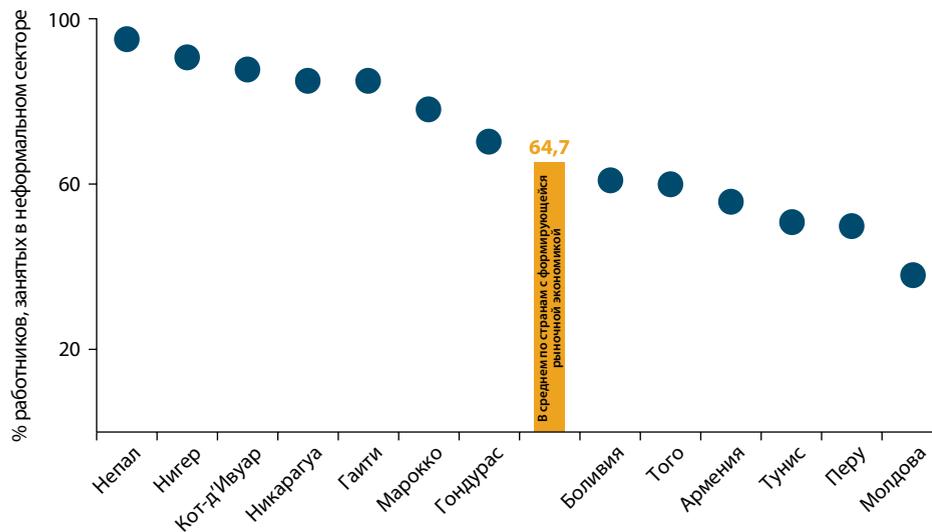
Размеры «экономики свободного заработка» с трудом поддаются определению. Имеющиеся данные об «экономике свободного заработка» показывают, что ее масштабы пока невелики. Данные по Германии и Нидерландам свидетельствуют о том, что в «экономике свободного заработка» занято только 0,4 процента трудовых ресурсов этих стран. По всему миру численность самостоятельно занятых работников оценивается примерно в 84 млн, или менее 3 процентов от общей численности экономически активного населения – 3,5 млрд человек²⁴. Человек, считающийся самостоятельно занятым, может также трудоустроиваться на обычных условиях. В Соединенных Штатах, например, более двух третей из 57,3 млн самостоятельно занятых имеют и основную работу, используя самостоятельную занятость для получения дополнительного заработка²⁵. По наиболее достоверным оценкам, по всему миру в «экономике свободного заработка» участвует менее 0,5 процента экономически активного населения, а в развивающихся странах – менее 0,3 процента.

Некоторые аспекты изменения характера трудовой деятельности более заметны в развитых странах, где новые технологии получили широкое распространение, а показатели распространенности официальных отношений на рынках труда выше. Вместе с тем, страны с формирующейся рыночной экономикой десятилетиями пытаются решить многие из тех же проблем. Как отмечалось выше, в странах с формирующейся рыночной экономикой сохраняются гигантские масштабы неформальной занятости – в некоторых странах с низким и средним уровнем дохода, несмотря на технический прогресс, они достигают 90 процентов. Проблема неформальной занятости трудно поддается решению – исключение здесь составляют некоторые страны Восточной Европы. В таких странах, как Марокко, Сальвадор и Танзания, только один из каждых пяти работающих занят в официальном секторе. В среднем, двое из каждых трех работающих в странах с формирующейся рыночной экономикой заняты в неформальном секторе (Рисунок 1.3).

Высокие показатели занятости в неформальном секторе наблюдались задолго до наступления нового витка технического прогресса на рубеже тысячелетий. Различные программы сокращения масштабов занятости в неформальном секторе, толчок которым дала публикация книги Эрнандо де Сото «Иной путь. Экономический ответ терроризму» (2002 г., русское издание – 2008 г.), имели лишь ограниченный эффект. Причина – в обременительном характере правовых норм, систем налогообложения и социальной защиты, которые не создают стимулов для роста компаний.

Поскольку происходящие в последнее время технологические сдвиги размывают грань между официальной и неформальной занятостью, можно говорить об

РИСУНОК 1.3 Двое из каждых трех работников в странах с формирующейся рыночной экономикой заняты в неформальном секторе (отдельные страны)



Источник: авторский коллектив ДМР-2019, с использованием данных обследований домохозяйств и рабочей силы, приводимых в базе данных Всемирного банка о международном распределении доходов.

Примечание: на рисунке представлены данные по отдельным странам с наиболее высокими показателями занятости в неформальном секторе. Лицо относится к категории неформально занятых, если оно не имеет трудового договора, полиса социального страхования и полиса медицинского страхования, и не является членом профессионального союза. По каждой стране приводятся данные за последний год, по которому они имеются (между 2010 и 2016 годом).

определенном сближении характера труда в развитых странах и странах с формирующейся рыночной экономикой. В развитых странах рынки труда становятся более изменчивыми, тогда как в странах с формирующейся рыночной экономикой по-прежнему преобладает неформальная занятость. Большинство проблем, с которыми сталкиваются работники, работающие по краткосрочным договорам или на временной основе, даже в развитых странах, аналогичны тем, с которыми имеют дело работники, занятые в неформальном секторе. Самостоятельная занятость, неофициальный наемный труд без письменного договора и социальной защиты, и, в целом, низкопроизводительный труд – это, как правило, норма жизни для граждан большинства развивающихся стран. С точки зрения нормативно-правового регулирования такие работники находятся в «серой зоне», где трудовое законодательство в большинстве случаев не дает четкого определения роли и обязанностей работодателя с одной стороны и работника, с другой. Эта группа работников часто не имеет доступа к льготам. У них нет пенсий, нет медицинского страхования или страхования по безработице, нет защиты, которая предоставляется работникам, занятым в официальном секторе.

Такого рода конвергенция – это совсем не то, чего ожидали от XXI века. Экономическое развитие традиционно означало расширение масштабов официального сектора. Это находит отражение в структуре систем социальной защиты и регулировании труда. Официальные трудовые договоры по-прежнему представляют собой наиболее распространенную основу защиты, обеспечиваемой программами социального страхования и правовыми нормами, определяющими, например, минимальный размер оплаты труда или размер выходного пособия. Вследствие изменений в характере труда, обусловленных технологическими сдвигами, работники, вместо того чтобы требовать льгот от работодателей, все чаще требуют предоставления социальных пособий от государства. Эти изменения ставят на повестку дня вопрос о том, насколько нынешнее трудовое законодательство сохраняет свою актуальность.

Простая модель изменения характера труда

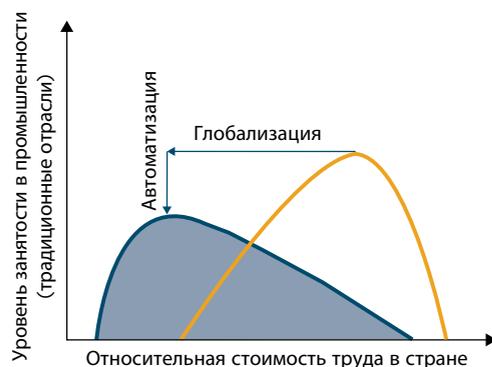
Сделают ли роботы реальностью старые страхи луддитов перед машинами, вытесняющими людей? Будет ли массовая автоматизация означать, что прежний путь к процветанию через индустриализацию, по которому пошли в свое время Китай, Соединенное Королевство и Япония, более туда не ведет? Каким образом государственная политика могла бы обеспечить, чтобы в результате изменения характера труда в мире одновременно повысились бы и уровень благосостояния, и уровень социальной справедливости?²⁶

Высокая стоимость труда (превышающая определенный уровень) в сравнении с капиталом побуждает компании автоматизировать производство или переводить его в страны, где труд стоит меньше (Рисунок 1.4). Такое снижение стоимости обеспечивается прямо (в рамках компании) или опосредованно (за счет рыночной конкуренции). Речь идет об относительной стоимости труда, а не о доходе, поскольку стоимость труда в странах может не соответствовать уровню их дохода. Так обстоят дела, например, в странах, где низкий уровень человеческого капитала снижает производительность работников, сокращая экспортный потенциал, или там, где нормативно-правовое регулирование существенно увеличивает затраты работодателей в официальном секторе на оплату труда.

Следствием глобализации в развивающихся странах стал более активный переток рабочей силы в города, что снижает относительную стоимость труда (кривая на Рисунке 1.4 отклоняется влево). Автоматизация повсеместно снижает спрос на работников обрабатывающей промышленности (кривая сдвигается вниз). Кроме того, автоматизация изменяет общее соотношение между занятостью в промышленности и стоимостью рабочей силы, поскольку ее темпы выше там, где высока стоимость труда, при условии, что стремление снизить стоимость рабочей силы превалирует над другими различиями между регионами (кривые на Рисунке 1.4 меняют направление – вместо отклонения влево они начинают отклоняться вправо).

Кейнс понимал, что занятость в традиционных отраслях, прежде всего, в сельском хозяйстве, в XX веке резко сократится, однако он не предвидел взрывного роста многообразия новых продуктов, которые будут производить и потреблять работники XXI века. И, что самое важное, он не смог предвидеть гигантский масштаб экономики услуг, в которой будут заняты работники в наиболее благополучных странах. Цифровые техно-

РИСУНОК 1.4 Автоматизация и глобализация влияют на занятость в промышленности



Источник: Glaeser 2018.

Примечание: кривые имеют колоколообразную форму, демонстрирующую эмпирическую закономерность: занятость в обрабатывающей промышленности составляет более значительную долю занятости в странах со средним уровнем дохода; в странах с более высоким уровнем дохода, как правило, более развита сфера услуг, а в странах с низким уровнем дохода показатели занятости относительно выше в сельском хозяйстве.

логии дают компаниям возможность внедрять автоматизацию, заменяя людей на производстве машинами, а также инновации, расширяя спектр операций и продуктов. Будущее труда будет определяться противостоянием между автоматизацией и инновациями (Рисунок 1.5). Под воздействием автоматизации занятость в традиционных отраслях сокращается. Благодаря инновациям появляются новые отрасли и операции. Будущее занятости зависит и от того, и от другого. Оно зависит и от того, насколько трудоемкими будут вновь возникающие отрасли и задачи, и каких навыков они потребуют. Эти факторы, в свою очередь, влияют на уровень заработной платы.

На протяжении большей части последних 40 лет человеческий

капитал выступал в качестве фактора, препятствующего автоматизации, отчасти потому, что машины хуже воспроизводят более сложные операции. Работники с низким и средним уровнем квалификации меньше выигрывают от технического прогресса либо потому, что выполняемые ими операции легче автоматизировать, либо из-за того, что их навыки в меньшей степени могут дополнять технологию²⁷.

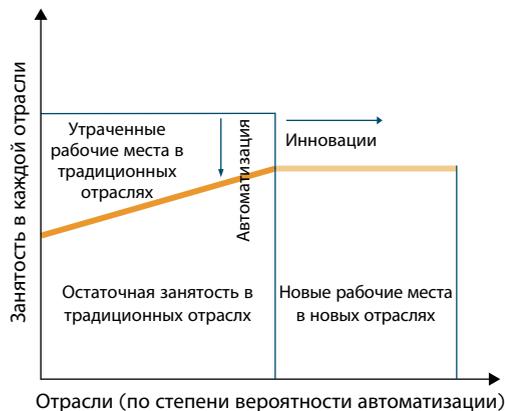
Что в результате? Автоматизация привела к непропорционально резкому сокращению спроса на менее квалифицированных работников, а процесс инноваций, в целом, принес больше выгод более высокообразованным людям. Будут ли работники, потерявшие свои рабочие места вследствие автоматизации, обладать навыками, необходимыми для работы на новых рабочих местах, создаваемых в процессе внедрения инноваций, – большой вопрос. В центре внимания этого исследования находится вопрос значимости человеческого капитала для экономически активного населения будущего. Однако стоит напомнить, что многие инновации, например, придуманный Генри Фордом конвейер, повышали спрос на менее квалифицированных работников, тогда как другие, например, кварцевые часы, уничтожили непропорционально большее число рабочих мест, которые занимали более квалифицированные работники.

Автоматизация и инновации часто представляют собой неожиданные побочные продукты каких-либо прорывных изобретений, например, появления Интернета, или же появляются в результате более целенаправленных капиталовложений компаний, стремящихся либо сократить затраты на оплату труда, либо получить больше прибыли на новых рынках. Если меры государственного регулирования ограничивают внедрение инноваций, занятость с большой долей вероятности будет снижаться.

В середине XX века автоматизация, в ходе которой появились посудомоечные и стиральные машины, коренным образом изменила домашнее хозяйство, дав миллионам женщин возможность работать за его пределами. Часто женщины находили работу в сфере услуг, масштабы которой расширились за счет предложения все большего количества продуктов и услуг, от кофе латте до финансового планирования, а также за счет появления новых специальностей, например, личного тренера или трейдера на финансовом рынке. В нынешнем веке остро встает вопрос о том, увеличится ли спектр таких предлагаемых на рынке услуг, и будут ли предоставляющие их работники находиться в тех же городах, что и их клиенты.

Противостояние между инновациями и автоматизацией обостряется не только в промышленных поясах США и Европы. Хотя страны с низкими уровнями заработной платы, возможно, и не вкладывают средства в инновации, снижающие трудозатраты, они получают соответствующие идеи из развитых стран. На самом деле, происходящая в странах с формирующейся рыночной экономикой механизация сельского хозяйства – это величайший глобальный сдвиг в сфере труда. Городам в странах с формирующейся рыночной экономикой необходимо создавать огромное количество новых рабочих мест для крестьян, лишившихся заработка вследствие индустриализации

РИСУНОК 1.5 В будущем занятость будет определяться автоматизацией и инновациями



Источник: Glaeser 2018.

Примечание: отрасли на рисунке ранжированы от наиболее до наименее поддающихся автоматизации или от предлагающих рабочие места для работников низкого и среднего уровня квалификации до предлагающих рабочие места для работников высокого уровня квалификации там, где имеет место падение относительного спроса на работников некоторых специальностей с менее высоким уровнем квалификации.

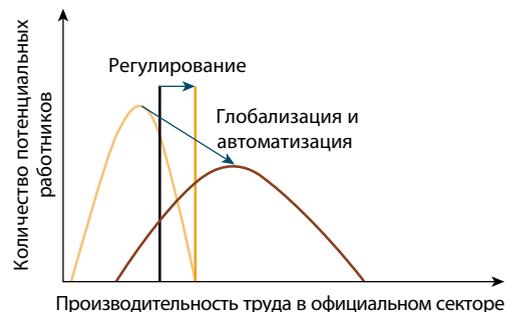
сельскохозяйственной отрасли. Удешевление перевозок и коммуникаций (так называемая глобализация) позволяет таким городским рынкам труда расти до тех пор, пока транспортные связи развиваются быстрее, чем автоматизация производства ходовых товаров. Соответственно, хотя глобальные цепочки стоимости и способствуют росту занятости в странах с формирующейся рыночной экономикой, вследствие автоматизации эпоха массовой индустриализации в африканских странах может так никогда и не начаться.

Мощный рост экономики во Вьетнаме, Китае, Корее и Японии начался благодаря плодам глобализации – экспорту промышленных товаров, имевших высокую конкурентоспособность благодаря низкой стоимости труда. Эти страны сделали выбор в пользу инвестиций в инфраструктуру, особые экономические зоны и, прежде всего, в человеческий капитал, создавший высококвалифицированную рабочую силу, связанную с внешним миром.

Переход китайского города Шэньчжэнь от трудоемкого и малозатратного промышленного производства к высокотехнологичному производству на основе высококвалифицированного труда наглядно демонстрирует ту проблему, с которой сталкиваются страны, достаточно поздно вступившие в эпоху индустриализации. Им приходится конкурировать не только с производством в богатых западных странах, для которого характерны высокие затраты на оплату труда и повышенная капиталоемкость, но и с производством в странах Азии и Восточной Европы – высокотехнологичным и отличающимся умеренными затратами на оплату труда. Если темпы внедрения прочных глобальных связей в Африке окажутся слишком медленными, то, возможно, индустриализацию более не придется рассматривать здесь как реальный путь к созданию новых рабочих мест. Подобная перспектива дает еще больше оснований срочно вкладывать средства в предпосылки глобализации – образование и транспортную инфраструктуру²⁸.

Если нынешняя модель развития африканских городов будет сохраняться, то занятость здесь по-прежнему будет сосредоточена в неформальном секторе услуг с низким уровнем заработной платы. Для изменения этой модели требуются существенные инвестиции в человеческий капитал (Рисунок 1.6). В этом случае экономика африканских городов сможет развиваться как экономика услуг, что позволит уйти от ориентации на получение прибыли от экспорта природных ресурсов и сельскохозяйственной продукции.

РИСУНОК 1.6 Человеческий капитал определяет уровень производительности и уровень заработной платы в странах с формирующейся рыночной экономикой



Источник: Glaeser 2018.

Примечание: Вертикальные линии означают минимальный уровень производительности, при котором компании считают выгодным для себя нанимать работников официально до того, как рассматривать возможности, открываемые глобализацией.

Глобализация повышает отдачу от человеческого капитала благодаря росту производительности труда; некоторые работники заняты в экспортных отраслях, и приток работников в эти отрасли повышает спрос на все виды труда (Рисунок 1.6). Подобный сдвиг в позитивную сторону отражает положительный опыт достаточно бедной страны, которая внезапно получила доступ к значительным объемам прямых иностранных инвестиций.

Безусловно, глобализация не всегда и не везде ведет к росту производительности.

Кроме того, блага глобализации накапливаются неравномерно. Глобализация ведет к повышению вариативности производительности

труда. Хотя производительность крестьян, ведущих натуральное хозяйство, низка и относительно однородна, отдача от участия в глобализированной экономике для них является гораздо более разноплановой. Осуществляя весомые инвестиции в наращивание человеческого капитала своих граждан, правительства повышают их шансы преуспеть на глобальных рынках.

Вертикальные линии на Рисунке 1.6 означают минимальный уровень производительности, при котором компании считают выгодным для себя нанимать работников официально вместо того, чтобы прибегать к использованию открываемых глобализацией возможностей. Пока экономика не растет, минимальный уровень оплаты труда, необходимые льготы и другие налоги и регулятивные нормы делают неформальную занятость привлекательной для всех, кроме наиболее квалифицированных работников. При постоянстве нормативного регулирования глобализация и автоматизация часто обеспечивают переход большего количества работников в официальный сектор, повышая их производительность. Однако такое воздействие на официальную занятость может быть ослаблено, если развитие будет подталкивать страны к ужесточению требований к компаниям. Глобализация увеличивает доходы, но она может и не оказать сколь-либо значительного воздействия на сокращение масштабов неформальной занятости, если одновременно с усилением глобальных связей будет возрастать и стремление ужесточать регулирование. На самом деле масштабы неформальной занятости могут даже увеличиться, если результатом глобализации станет достаточно существенное ужесточение мер регулирования.

Наконец, ввиду преобладания в развивающихся странах неформальной занятости и повышения связанной с изменением характера труда неопределенности, директивным органам необходимо продумать управление рисками. Сохраняющееся присутствие гигантской неформальной сферы услуг бросает вызов системам управления рисками, функции которых осуществляются через посредство работодателей. Финансирование пенсий и других видов страхования за счет отчислений от заработной платы, взимаемых с официально занятых работников, не имеет особого смысла в тех случаях, когда такие работники составляют лишь малую долю рабочей силы. Жесткие требования также не способствуют «формализации» занятости.

В этом исследовании обращается особое внимание на важность социальной интеграции всех работников, независимо от того, как и где они работают. Правительства могли бы попытаться повысить эффективность систем социальной защиты и сократить неравенство посредством введения соответствующих требований к работодателям, например, обязуя их выплачивать гарантированную минимальную заработную плату, обеспечивать доступ к медицинскому обслуживанию за счет средств работодателя или защиту от увольнения, или же путем субсидирования этих мер. В качестве альтернативы правительства могут решать эту задачу, предоставляя государственную помощь напрямую в форме программ социальной помощи, субсидируемого универсального социального страхования или общественных работ, скажем, для общинных санитарных работников.

Обе модели социальной политики способствуют повышению социальной справедливости. И обе требуют известных затрат. С точки зрения государства, нормативное регулирование и государственная помощь в разных сочетаниях обеспечивают одинаковый уровень социальной справедливости. Предоставление непосредственной государственной помощи сопряжено с издержками в виде непроизводительных расходов и повышения налоговых ставок. Требования, предъявляемые к работодателям, сокращают масштабы найма работников, а в случае чрезмерной жесткости могут приводить к росту неравенства за счет повышения доли работников, которые либо не имеют работы, либо заняты в неформальном секторе.

Многие развивающиеся страны изначально предпочли перераспределять средства, прежде всего, за счет регулирования рынка труда, поскольку издержки нарушения равновесия на рынке труда были невысоки, а способность государства финансировать

социальные программы – ограничена. Если автоматизация повысит издержки нарушения равновесия на рынке труда, а эффективность государственного сектора возрастет в результате развития, правительствам потребуется перейти от перераспределения на основе регулирования к прямой государственной поддержке программ социальной помощи.

Будущее мира труда неясно. Темпы инноваций могут опережать темпы автоматизации. А темпы глобализации могут оказаться столь высокими, что индустриализация обеспечит экономический рост и процветание в Африке. Однако, учитывая значительную неопределенность перспектив занятости, правительствам следует пересмотреть политику, препятствующую созданию рабочих мест, и сделать упор на политику, защищающую уязвимые категории граждан, но при этом стимулирующую занятость.

Примечания

1. Многие компании и сервисы, работающие через Интернет, используют платформы или модель «двустороннего рынка». Эти платформы помогают покупателям войти в контакт с продавцами, либо потребителю услуги – с ее поставщиком. См. World Bank (2016).
2. eBay Inc. (2013).
3. Chen and Xu (2015).
4. Freund, Mulabdic, and Ruta (2018).
5. McKinley (1958).
6. Zeng (1973).
7. Taylor (2016).
8. International Federation of Robotics, Frankfurt, <https://ifr.org/>.
9. Dauth et al. (2017).
10. Gregory, Salomons, and Zierahn (2016).
11. TASS (2017).
12. Keynes ([1930] 1963).
13. Затем для расширения этой выборки и классификации по операционному профилю остальных 632 официально признанных в США специальностей был использован специальный алгоритм. Если вероятность автоматизации была выше 0,7, то эта специальность рассматривалась как «находящаяся в зоне риска автоматизации» (Frey and Osborne 2017).
14. Aspin (1964).
15. World Bank (2014).
16. World Bank (2015a, 2015b).
17. Akerman, Gaarder, and Mogstad (2015).
18. Arias, Santos, and Evans (2018).
19. Almeida, Fernandes, and Viollaz (2017).
20. Hardy, Keister, and Lewandowski (2018).
21. По странам Восточной Азии см. Mason, Kehayova, and Yang (2018). По другим странам см. World Bank (2016).
22. Brambrilla and Tortarolo (2018).
23. Aowsaf (2018).
24. Это сводные данные из различных статистических источников: Соединенные Штаты – 57,3 млн, Соединенное Королевство – 2 млн, Европейский Союз – 10 млн, Индия – 15 млн. В этих странах и регионах наблюдается бурный рост самостоятельной занятости. Совокупная численность самостоятельно занятых работников в этих странах, весьма вероятно, составляет значительную долю общего числа таких работников во всем мире.
25. Upwork (2017).
26. В этом разделе использованы данные Glaeser (2018).

27. Acemoglu and Autor (2011). Представляется, что в развитых странах процессы замещения работников автоматами касаются, главным образом, работников со средним уровнем квалификации, что ведет к поляризации рынка труда. В настоящем Докладе показано, что, по крайней мере, до сих пор наблюдались значительные различия между развивающимися странами по показателям относительного роста занятости по разным специальностям. Во многих странах показатели занятости работников со средним уровнем квалификации продолжают расти.
28. Образование дает странам больше возможностей воспользоваться благами глобализации. Например, успешные экспортеры в развивающихся странах обычно торгуют более качественными продуктами, а обеспечение высокого качества требует высокого уровня квалификации (Brambrilla, Lederman, and Porto 2012; Verhoogen 2008).

Библиография

- Acemoglu, Daron, and David H. Autor. 2011. "Skills, Tasks, and Technologies: Implications for Employment and Earnings." In *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, edited by Orley C. Ashenfelter and David Card, 1043–1171. San Diego, CA: North-Holland.
- Akerman, Anders, Ingvil Gaarder, and Magne Mogstad. 2015. "The Skill Complementarity of Broadband Internet." *Quarterly Journal of Economics* 130 (4): 1781–1824.
- Almeida, Rita K., Ana M. Fernandes, and Mariana Viollaz. 2017. "Does the Adoption of Complex Software Impact Employment Composition and the Skill Content of Occupations? Evidence from Chilean Firms." Policy Research Working Paper 8110, World Bank, Washington, DC.
- Aowsaf, SM Abrar. 2018. "The Cost of Getting Paid." *Dhaka Tribune*, March 1. <http://www.dhakatribune.com/business/2018/03/01/cost-getting-paid/>.
- Arias, Omar S., Indhira Santos, and David K. Evans. 2018. *The Skills Balancing Act in Sub-Saharan Africa: Investing in Skills for Productivity, Inclusion, and Adaptability*. Washington, DC: World Bank.
- Arntz, Melanie, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn. 2016. "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis." *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris.
- Aspin, Christopher. 1964. "James Hargreaves and the Spinning Jenny." With Stanley D. Chapman. Helmsshore Local History Society, Helmsshore, Lancashire, U.K.
- Brambrilla, Irene, Daniel Lederman, and Guido Porto. 2012. "Exports, Export Destinations, and Skills." *American Economic Review* 102 (7): 3406–38.
- Brambrilla, Irene, and Darío Tortarolo. 2018. "Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Argentina." Policy Research Working Paper 8325, World Bank, Washington, DC.
- Chen, Maggie, and Min Xu. 2015. "Online International Trade in China." Background paper, World Bank, Washington, DC.
- Dauth, Wolfgang, Sebastian Findeisen, Jens Südekum, and Nicole Wößner. 2017. "German Robots: The Impact of Industrial Robots on Workers." IAB Discussion Paper 30/2017, Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany.
- David, Benjamin. 2017. "Computer Technology and Probable Job Destructions in Japan: An Evaluation." *Journal of the Japanese and International Economies* 43 (March): 77–87.
- de Soto, Hernando. 2002. *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. New York: Basic Books.
- eBay Inc. 2013. "Commerce 3.0 for Development: The Promise of the Global Empowerment Network." eBay Report Series, eBay Inc., Washington, DC.
- Freund, Caroline L., Alen Mulabdic, and Michele Ruta. 2018. "Is 3D Printing a Threat to Global Trade?" Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Frey, Carl Benedikt, and Michael A. Osborne. 2017. "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?" *Technological Forecasting and Social Change* 114(c): 254–80.

- Glaeser, Edward L. 2018. "Framework for the Changing Nature of Work." Working paper, Harvard University, Cambridge, MA.
- Gregory, Terry, Anna Salomons, and Ulrich Zierahn. 2016. "Racing with or against the Machine? Evidence from Europe." ZEW Discussion Paper 16–053, Center for European Economic Research, Mannheim, Germany.
- Hallward-Driemeier, Mary, and Gaurav Nayyar. 2018. *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. Washington, DC: World Bank.
- Hardy, Wojciech, Roma Keister, and Piotr Lewandowski. 2018. "Educational Upgrading, Structural Change, and the Task Composition of Jobs in Europe." *Economics of Transition* 26 (2): 201–31.
- Keynes, John Maynard. [1930] 1963. "Economic Possibilities for Our Grandchildren." In *Essays in Persuasion*, 358–73. New York: W. W. Norton. <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>.
- Mason, Andrew, Vera Kehayova, and Judy Yang. 2018. "Trade, Technology, Skills, and Jobs: Exploring the Road Ahead for Developing East Asia." Background paper, World Bank, Washington, DC.
- McKinley, Richard Alexander, ed. 1958. *The City of Leicester*. Vol. 4 of *A History of the County of Leicester*. Victoria County History Series. Martlesham, Suffolk, U.K.: Boydell and Brewer.
- TASS. 2017. "Sberbank Receives More than \$2 Billion in Profits Each Year from the Introduction of Artificial Intelligence." September 25. <http://special.tass.ru/ekonomika/4590924>. In Russian.
- Taylor, Kate. 2016. "Fast-Food CEO Says He's Investing in Machines because the Government Is Making It Difficult to Afford Employees." *Business Insider*, March 16.
- Upwork. 2017. *Freelancing in America 2017* (database). Mountain View, CA. <https://www.upwork.com/i/freelancing-in-america/2017>.
- Verhoogen, Eric A. 2008. "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector." *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 489–530.
- World Bank. 2014. "Vietnam Development Report 2014. Skilling Up Vietnam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy." World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/610301468176937722/pdf/829400AR0P13040Box0379879B00PUBLIC0.pdf>.
- . 2015a. "Armenia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." World Bank, Washington, DC, January 31.
- . 2015b. "Georgia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." World Bank, Washington, DC, January 31.
- . 2016. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- Zeng Kunhua. 1973. *Zhongguo tie lu shi* [The history of Chinese railway development]. Vol. 1. Taipei, Taiwan, China: Wenhai Press.

ГЛАВА 2

Изменение характера компаний





Исторически компании действовали в пределах определенных границ. Британский экономист Рональд Коуз объяснил этот феномен в 1937 году в своей статье «Природа компаний»¹. По его наблюдениям, компании в Детройте росли лишь до тех пор, пока расширение производственных процессов собственными силами обходилось им дешевле, нежели выход с этой целью на открытый рынок.

В 2018 году компании работают в более широких границах. Соглашения о свободной торговле и более совершенная инфраструктура снизили затраты на трансграничную торговлю, давая компаниям возможность проводить сделки там, где они обходятся дешевле². Новые технологии снизили затраты на связь. В результате снизилась и степень вертикальной интеграции компаний, и их руководство передает все больше функций на рынок на основе внешнего подряда. Некоторые компании даже создают новые рынки. Так, например, на онлайн-платформе компании JD.com – второй по величине компании электронной торговли в Китае – работают более 170 000 торговцев, многие из которых живут в сельских районах.

Расширение границ компаний происходило постепенно. Достаточно сравнить компанию Ford Motor в 1930-е годы и группу компаний Inter IKEA в 2018 году, чтобы понять, насколько компании со временем расширили свои границы. Генри Форд владел овцеводческими фермами, которые поставляли шерсть для чехлов на сиденья автомобилей, которые выпускала его компания. Он также владел судами для доставки железной руды и угля на неуклонно расширявшийся производственный комплекс компании в Ривер-Руж вблизи Детройта. Компания выполняла большую часть операций, связанных с производством автомобилей, своими силами, поскольку поиск сторонних поставщиков, способных производить соответствующие автомобильные детали, обходился дороже.

Что касается компании IKEA, то ее вертикальная интеграция в Швеции заложила основы для процесса глобализации в 1980-е и 1990-е годы. Выход созданной в 1943 году в Швеции компании IKEA на международную арену начался с открытия небольших магазинов в Норвегии в 1963 году, а затем в Дании в 1969 году. Снижение тарифных и нетарифных барьеров позволило IKEA сформировать глобальные цепочки стоимости. С появлением интернет-технологий эти цепочки превратились в глобальные сети: значительную часть своей продукции IKEA производит, используя интернет-торги. В сеть ее поставщиков входят компании со всего мира.

Такие компании, как IKEA, дают австрийскому экономисту Джозефу Шумпетеру основания для гордости, подтверждая его заключения. В 1942 году он писал, что капитализм требует «постоянного свежего ветра творческого разрушения»³. Его не беспокоил вопрос о том, может ли этот ветер уничтожать рабочие места. Этот вопрос беспокоит политиков.

На фоне расширения границ компаний показатели корпоративной занятости снизились в период с 1975 по 2012 годы в 75 процентах развитых стран и в 59 процентах стран с формирующейся рыночной экономикой⁴. Используя данные о распределении совокупной занятости, приводимые в таблицах центра международных сопоставлений Пенсильванского университета, в том числе данные по сектору самостоятельной занятости и государственному сектору, Всемирный банк подсчитал, что такое снижение испытали две трети из 76 развивающихся стран.

Правительства пытаются реагировать на это снижение и часто считают его причиной появления крупных компаний. Разработчики политики пытаются создавать рабочие места, финансируя программы развития малых и средних предприятий. Однако такие программы часто оказываются нерентабельными. В их основе лежит убежденность, что малые и средние предприятия создают постоянные рабочие места, однако, судя по имеющимся данным, во многих странах доля постоянных рабочих мест выше всего именно в крупных компаниях⁵.

Более удачным решением является снижение барьеров для начинающих компаний («стартапов») в целях стимулирования рыночной конкуренции. Стартапам необходима благоприятная для предпринимательства среда, которая не дает преимуществ крупным частным фирмам, уже работающим на рынке в течение определенного времени (действующим игрокам), а также государственным компаниям и фирмам, во главе которых стоят государственные чиновники, их партнеры или родственники. Небольшое число стартапов в будущем превратятся в компании-«суперзвезды».

Технический прогресс создает наибольшие выгоды для наиболее производительных компаний в каждой отрасли, стимулируя перераспределение ресурсов в их пользу. Цифровые технологии позволяют быстро наращивать масштабы деятельности. Компания Jatalon, которая работает в Аммане, Иордания, и с 2010 года занимается розничной книготорговлей через Интернет, сумела, имея менее 100 сотрудников, создать партнерства более чем с 3000 издательств, выпускающих книги на арабском языке, и более чем с 27 000 издательств, публикующих книги на английском языке, и продать в Ближневосточном регионе 10 млн названий книг. Платформенные компании находятся на подъеме по всему миру и открывают новые возможности для торговли товарами и услугами.

Что касается развития крупных компаний, то здесь налицо немалые достижения. Цифровая экономика позволяет компаниям расти быстрее, чем 20 лет назад. Однако при этом есть и поводы для беспокойства. Во-первых, цифровые рынки дают компаниям новые возможности для подавления конкуренции. Американский экономист Шервин Розен, который в 1981 году сформулировал понятие компаний-«суперзвезд», предсказывал, что новые технологии позволят компаниям легче расширять рынки и подавлять конкуренцию. Для многих рынков это предсказание сбылось. Технологии позволили некоторым компаниям быстро превратиться в гигантов, подавляя при этом возможности для роста других компаний.

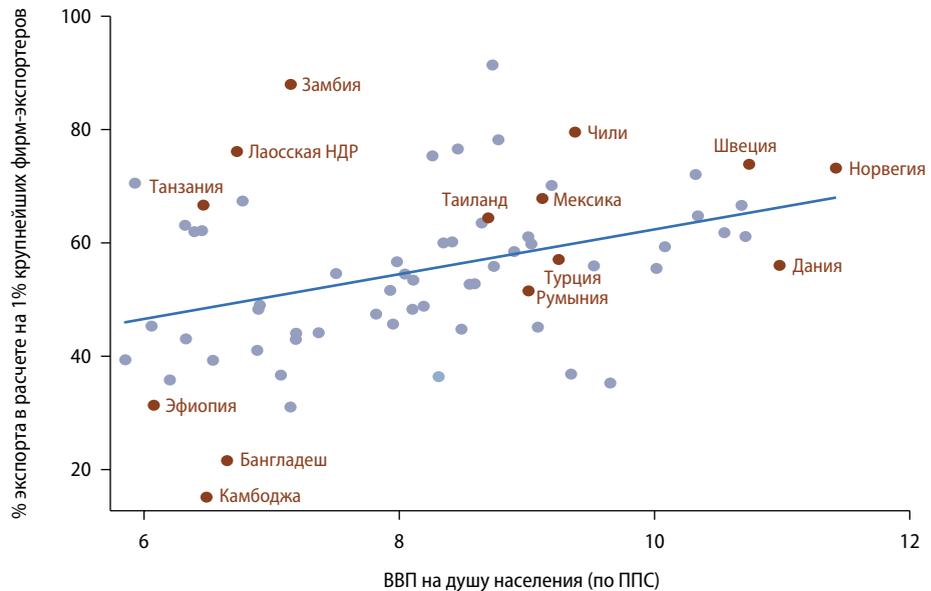
Во-вторых, глобально интегрированные компании, имеющие «максимальный масштаб при минимальной массе»⁶, создают новые проблемы для налогообложения. Становится все сложнее определить, где была создана стоимость, если компании создают ее, используя трансграничные сети клиентов, идей и производства. Пользуясь преимуществами транснациональных процессов создания стоимости, компании, в свою очередь, имеют больше возможностей перенаправлять прибыль в страны с низким уровнем налогообложения. Для решения этой проблемы необходима координация усилий на глобальном уровне. Пока же страны могли бы принимать меры в одностороннем порядке, расширяя масштабы взимания налога на добавленную стоимость или вводя новые налоги, учитывающие особенности цифровой экономики. Однако собирать налоги с таких нематериальных активов, как данные пользователей, нелегко. В условиях цифровой экономики упрощается и применение традиционных схем уклонения от уплаты налогов путем трансфертного ценообразования.

Компании-«суперзвезды»

Доминирующее положение в глобальной экономике занимают крупные компании: по некоторым оценкам, на долю 10 процентов всех компаний в мире приходится 80 процентов всей прибыли. Компании-«суперзвезды» определяют характер экспорта страны. Исследование, объектом которого стали 32 развивающиеся страны, показало, что, в среднем, на пять крупнейших фирм-экспортеров в стране приходится треть ее экспорта, почти половина прироста экспорта и треть прироста экономики за счет диверсификации экспорта⁷.

Темпы роста особенно высоки на рынках, активно внедряющих технические инновации. Снижение торговых барьеров также стимулирует рост компаний за счет расширения доступа к новым импортным ресурсам⁸. В богатых странах на долю 1 процента крупнейших фирм-экспортеров приходится более высокая (в среднем, на 55 процентов) доля экспорта, чем в более бедных странах (Рисунок 2.1).

РИСУНОК 2.1 На долю 1 процента крупнейших фирм-экспортеров в богатых странах приходится более высокая доля экспорта, чем в менее богатых странах



Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании Базы данных о динамике экспорта, версия 2.0, описание см. в Fernandes, Freund, and Pierola (2016).

Примечание: данные об экспорте энергоносителей (углеводородного сырья, такого, как нефть, бензин, природный газ и уголь) в расчетах не учитывались. ВВП = валовой внутренний продукт; ППС = паритет покупательной способности.

Крупные компании благотворно влияют на экономический рост. Они ускоряют рост в развивающихся странах, привлекая трудовые ресурсы, занятые в натуральном сельском хозяйстве. Крупные компании лидируют в процессах внедрения новых технологий. Они увеличивают общую производительность, обновляя свой внутренний потенциал с целью повышения своей эффективности и вытеснения менее производительных компаний. Наконец, они обеспечивают экономию за счет роста объемов производства, что позволяет им снижать цены для потребителей.

Основная часть официальных рабочих мест в каждой стране приходится на долю крупных компаний. В последние годы в компаниях, в штате которых числится свыше 100 человек, были заняты 60 процентов всех наемных работников в Малайзии, Мьянме и Вьетнаме. В Камбодже этот показатель составляет 70 процентов. Такая же ситуация складывается и в других регионах: в крупных компаниях заняты 53 процента всех работающих в Аргентине, 46 процентов – в Боливии, 62 процента – в Доминиканской Республике и 54 процента – в Эквадоре⁹. В Сербии на долю 1 процента крупнейших компаний обрабатывающей промышленности приходится, в среднем, четверть всех работающих по найму, а на 5 процентов таких компаний – почти половина всей рабочей силы страны¹⁰. Аналогичная ситуация наблюдается и в Румынии. В компаниях-«суперзвездах» обычно занято наибольшее число работников, поскольку такие компании выпускают большую часть продукции, даже если трудоемкость таких компаний ниже средней¹¹.

Роль крупных компаний в качестве двигателей экономического роста – не новость. Однако появление цифровых платформ изменило траекторию этого процесса. Цифровые платформы приходят на смену традиционным торговым центрам, предоставляя покупателям доступ к магазинам разных марок, продвигая эти марки и принося доход владельцам платформ. Данные, собираемые платформами, также используются для

повышения эффективности компаний, иногда – не на тех рынках, где первоначально эти данные собирались. Финансовая компания JD Finance, входящая в китайскую JD.com Group, использует данные о финансовых операциях, получаемые через ее торговую платформу, в своей модели анализа кредитных заявок.

Число компаний, работающих на базе платформ, растет во всех странах. Вспомним VIPKID – китайскую компанию, созданную в 2013 году и являющуюся лидером в сфере онлайн-обучения: она предоставляет 200 000 учащихся возможность индивидуальных занятий английским языком через Интернет с 30 000 преподавателей из Соединенных Штатов. Возникшая в 2012 году нигерийская компания Интернет-торговли Jumia работает уже в 23 африканских странах, доставляя клиентам электронику, продовольственные товары, одежду и обувь. Индийская компания Flipkart выполняет функции посредника между клиентами и поставщиками бытовой электроники. Она выполняет функции рынка, размывая границы компаний, о которых некогда писал Рональд Коуз.

Как уже было сказано, цифровые платформы дают возможности для быстрого наращивания масштабов деятельности. Имеется огромное множество примеров созданных на базе платформ стартапов, оборот которых составляет сегодня миллиарды долл. США. Китайская компания – гигант в сфере электронной торговли JD.com началась с маленького розничного киоска на пекинском рынке электроники Чжунгуаньцунь. По состоянию на июль 2018 года платформа JD насчитывала 320 млн активных пользователей. Капитализация входящей в Alibaba Group компании Ant Financial является самой высокой среди финансово-технологических компаний мира. Компания выросла всего за несколько лет благодаря успехам в сфере разработки искусственного интеллекта. Она использует большие данные для предоставления кредитов менее чем через 1 секунду после подачи заявки. Применяемая ею модель онлайн-кредитования «3-1-0» предусматривает заполнение заявки в течение 3 минут и ее обработку в течение 1 секунды без участия человека. С 2014 года займы получили свыше 4 млн малых китайских компаний.

Цифровые платформы мгновенно открывают новые деловые возможности для предпринимателей, создавая тем самым рабочие места. С 2009 года множество объединений мелких сельских торговцев открыли свои магазины на торговой площадке Taobao.com, расширяя сеть «деревень Таобао» в Китае. В таких деревнях продавцы торгуют потребительскими товарами, сельскохозяйственной продукцией и ремесленными изделиями, которые они сами производят. «Деревни Таобао» позволили создать более 1,3 млн рабочих мест, побуждая переехавшую в города молодежь возвращаться в родные места и открывать там собственное дело. Предпосылками развития этого направления электронной торговли являются надежный доступ в Интернет и широкое распространение смартфонов.

Платформы расширяют возможности занятости. В 2018 году в ряде стран большинство рабочих мест приходилось на долю сферы услуг: в ней было занято более 70 процентов всех работающих в Аргентине, Саудовской Аравии и Уругвае и свыше 80 процентов – в САР Гонконг (Китай), Израиле и Иордании. Рост числа платформ позволяет самостоятельно занятым работникам при очень небольших первоначальных затратах получить одновременный доступ к нескольким платформам. Потребители также более склонны использовать онлайн-сервисы, потому что они доверяют им, ориентируясь на репутацию бренда, цифровой социальный капитал и независимые оценки. Доверие со стороны потребителей позволяет платформам быстро выходить в другие области деятельности. Grab – созданная в Сингапуре платформа для подбора попутчиков для поездок – постепенно захватила 95 процентов рынка Юго-Восточной Азии, а затем начала предлагать дополнительные услуги – от заказа еды до платежных систем. GrabPay предоставляет возможности электронных платежей примерно двум третям жителей региона, не имеющим банковских счетов.

Некоторые платформы расширяют предложение рабочей силы, создавая больше возможностей для новых гибких видов занятости, дополняющих традиционные в рамках экономики «свободного заработка». На большинстве платформ работник сам определяет график своей работы. Между тем этот дополнительный доход может сглаживать колебания доходов других работающих членов семьи. Подобная гибкость, присутствующая работе на базе платформ, также дает возможность выйти на рынок труда большому числу женщин. Однако эти особенности платформ размывают различия между официальной и временной занятостью. Хотя в некоторых случаях гибкость является преимуществом, она также вызывает озабоченность в связи с нестабильностью заработка и отсутствием мер защиты, предусматриваемых в рамках типовых отношений между работодателем и работником, в том числе программ пенсионного обеспечения, медицинского страхования и оплачиваемого отпуска.

Наконец, цифровые платформы позволяют компаниям найти применение используемому не в полной мере материальному и кадровому потенциалу, превращая, тем самым, омертвленный капитал в активный. Так, например, платформы, занимающиеся подбором попутчиков для поездок, позволяют людям публично предлагать свое свободное время и свое свободное транспортное средство – будь то роскошный автомобиль, мопед или тук-тук – ради получения прибыли. Веб-сайты для самостоятельно занятых дают безработным разработчикам компьютерных программ, живущим в отдаленных уголках мира, возможность документально подтвердить свой профессиональный опыт, чтобы найти работу в зарубежных компаниях.

Расцвет компаний, работающих на базе цифровых платформ, – действующих в глобальных масштабах, существующих, в основном, в облачной среде и зачастую получающих доход за счет капитала иных лиц, – свидетельствует и о потенциальном изменении характера компаний в целом. Нормативное регулирование в большинстве случаев пока еще не адаптировано к этим изменениям. С точки зрения нормативного регулирования, платформенные компании часто действуют в «серых» зонах, однако, в любом случае, цифровые компании обязаны, в числе прочих принципиальных целей, обеспечивать минимальные стандарты качества, благоразумия и безопасности. При обсуждении вопросов нормативного регулирования в центре внимания находятся неприкосновенность и защита данных, поскольку платформенные компании накапливают, используют и монетизируют огромные массивы данных. Может встать и вопрос о районировании, а также о других законах, затрагивающих предпринимательскую деятельность. Например, хотя сервис Airbnb часто уводит туристические потоки из городских центров и благоприятно влияет на местное предпринимательство, предлагаемые им места размещения часто не подпадают под действие требований о районировании или лицензировании, применяемых к иным местам размещения, предлагаемым на коммерческой основе. В то же время Airbnb может затрагивать интересы соседей, которые при этом не получают своей доли дохода от сдачи помещений в аренду.

Важность регулирования повышается, если платформы становятся причиной прогрессирующего ухудшения условий труда. В Индонезии в начале 2018 года водители, сотрудничающие с платформами Go-Jek и Grab, вышли на многотысячные демонстрации, требуя повышения тарифов. В ответ правительство Индонезии предложило внести поправки в законодательство, обязывающие такие компании регистрироваться в качестве транспортных, соблюдать требования безопасности и ввести минимальную цену за поездку. В начале 2018 года египетские суды под давлением водителей такси лишили лицензий компании Uber и Careem, оказывающие услуги вызова такси. Вскоре после этого в мае 2018 года правительство Египта приняло закон о регулировании деятельности таких компаний, разрешив Uber и Careem возобновить деятельность и конкурировать с традиционными такси.

Конкурентные рынки

Непосредственное присутствие больше не является необходимым условием для ведения бизнеса на определенном рынке, особенно в условиях цифровой экономики, когда нематериальные активы могут быть воспроизведены очень дешево или вообще бесплатно. Расширение границ дает компаниям возможности для роста, однако часто при этом возрастает риск концентрации рынка. В условиях цифровой экономики антиконкурентное поведение сложнее поддается выявлению. Эффект сети часто приносит основную выгоду тому, кто в числе первых использует новую технологию, а это способствует возникновению монополий.

При росте числа стартапов усиливается конкуренция. При благоприятных условиях для ведения бизнеса повышается вероятность того, что некоторые стартапы будут быстро расти и создавать рабочие места. Столкнувшись с новыми конкурентами, менее производительные фирмы – если только они не принадлежат государству и не имеют связей в политических кругах – уходят с рынка¹².

Создание более благоприятных условий для предпринимательской деятельности позволяет более успешным компаниям развиваться естественным путем. В проекте Всемирного банка «Ведение бизнеса» изложены основные требования к нормативному регулированию, необходимые для развития частной инициативы. Исследователи используют эти данные для изучения пагубных последствий обременительных норм регулирования. В странах, где нормативное регулирование благоприятно для бизнеса, уровень бедности ниже¹³.

Кроме того, в странах с благоприятным для бизнеса режимом регулирования появляется больше стартапов и новых рабочих мест. После того, как в Мексике был упрощен порядок регистрации компаний, количество вновь создаваемых компаний выросло на 5 процентов, а численность работающих по найму – на 2,2 процента¹⁴. Более высокие затраты на открытие собственного дела могут снижать общую производительность: в отсутствие конкуренции компании, уже работающие на рынке, будут продолжать свою деятельность независимо от уровня производительности.

Для конкурентных рынков и эффективной торговли необходима основная инфраструктура – дороги, мосты, порты и аэропорты. Снижение транспортных расходов, равно как и упрощение и удешевление процедуры пересечения границы, способствует росту экспорта. Наличие логистической инфраструктуры способствует росту онлайн-торговли нецифровыми товарами.

Наличие широкополосного доступа является обязательным условием ведения предпринимательской деятельности в цифровую эпоху – в конечном счете, многие компании отчасти или даже полностью зависят от Интернета. Одного лишь доступа к мобильной телефонной связи недостаточно; широкополосные технологии снижают транзакционные издержки даже на отдаленных рынках, на которых транспортная инфраструктура отсутствует. В наименьшей степени этой услугой обеспечены жители Ближнего Востока и Северной Африки. Хотя регион может похвастаться тем, что на каждые 100 жителей здесь приходится 120 абонентских контрактов мобильной связи (этот показатель – один из самых высоких в мире), число абонентов широкополосной связи в расчете на те же 100 жителей – менее 10, а ширина полосы пропускания в расчете на одного абонента ограничена. В конечном счете это означает, что хотя жители этих стран и являются активными пользователями социальных сетей, в сфере цифровых финансов они почти не представлены.

Технологии позволяют компаниям оттачивать свои конкурентные преимущества, повышая эффективность их деятельности и давая им возможность создавать новые способы ведения бизнеса. Бельгийская платформа Teleroute использует специальный алгоритм для того, чтобы связывать друг с другом отправителей грузов и перевозчиков в Европе, благодаря чему доля порожних пробегов снижается на 25 процентов. Улучшение качества связи позволяет также стартапам привлекать необходимых технических

специалистов через онлайн-платформы для самостоятельно занятых. Действующая в США платформа Urwork с 2015 года помогла связать друг с другом 5 миллионов компаний и свыше 12 миллионов самостоятельно занятых специалистов. При этом четвертая по численности группа заказчиков находится на Украине. Ранее для конкуренции с крупными корпорациями стартапам необходимы были центры обработки данных, информационно-технологические системы, специальное программное обеспечение и инфраструктура для работы с клиентами. В цифровую эпоху предприниматели по всему миру получают доступ к такого рода услугам через Интернет.

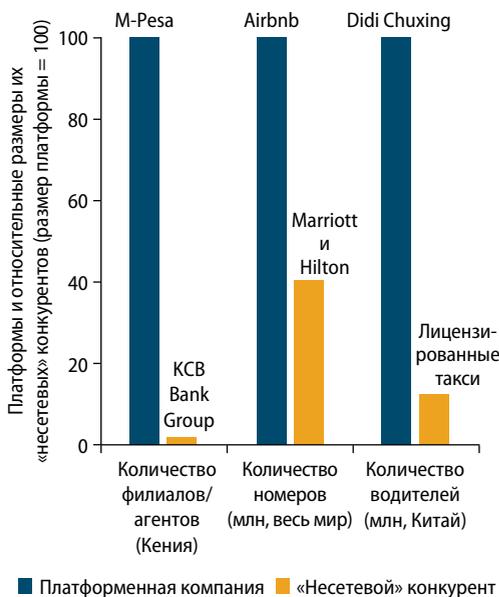
Одна из особенностей цифровой экономики заключается в том, что она ставит новые проблемы перед законодательством о защите конкуренции, о слияниях и поглощениях и о защите прав потребителей. Бурное развитие платформенных компаний поднимает вопросы доминирующего положения на рынке (Рисунок 2.2). Эффекты сети, связанные с некоторыми онлайн-продуктами, часто обеспечивают значительные преимущества компаниям, среди первых приступившим к их производству, что ведет к концентрации рынка и способствует возникновению монополий. В 2017 году Safaricom – крупнейший в Кении оператор мобильной связи, контролирующей 80 процентов этого рынка, ввел в действие первую в стране систему мобильных платежей – M-Pesa. Спустя год M-Pesa уже имела такую же долю на рынке мобильных платежей.

Иногда платформенные компании вытесняют конкурентов, повышая другим сетям плату за присоединение к своей сети. Когда в Зимбабве начало действовать положение об обязательной оперативной совместимости и совместном использовании инфраструктуры операторов мобильных платежей, количество абонентов выросло на 15 процентов. В Перу регулятор электросвязи вынудил крупнейшие сети электросвязи предоставлять услуги передачи сообщений банкам, начинающим работать с электронными платежами.

В целом, цифровая экономика ставит перед директивными органами непростые задачи. Многие компании, работающие на цифровых платформах, действуют на смежных мно-

госторонних рынках: предоставляют различные виды услуг в виде пакетов или, по крайней мере, связывают их между собой. Новые модели доминирующего положения на рынке возникают в тех случаях, когда компании предоставляют бесплатные услуги на одной стороне рынка в обмен на данные пользователей, а затем монетизируют эти данные на другой стороне рынка. При проведении антимонопольных расследований оказывается необходимым приспосабливаться к подобным новым ситуациям и использовать новые правила проведения анализа.

РИСУНОК 2.2 В 2018 году платформенные компании превосходят своих «несетевых» конкурентов



Уклонение от уплаты налогов

Когда ареал деятельности фирм перестал совпадать с национальными границами и местоположением материальных активов, стало проще переводить прибыль в страны с низким уровнем налогообложения (оптимизация налогообложения и уклонение от уплаты налогов). В результате объемы

Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании данных, предоставленных Safaricom; KCB Bank Group; Airbnb; Marriott International Inc.; Financial Times.

корпоративной прибыли, ежегодно ускользающие от налогообложения, измеряются миллиардами долларов. Международная налоговая система нуждается в обновлении; в настоящее время идет дискуссия о налогообложении бизнеса в условиях глобальной цифровой экономики и способах распределения стоимости.

По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ежегодно в результате уменьшения налогооблагаемой базы и перевода прибыли транснациональными компаниями государства недополучают налоговые доходы в объеме 100-240 млрд долл. США¹⁵. Это эквивалентно 4-10 процентам поступлений от налога на прибыль корпораций в мировом масштабе. По другим оценкам, транснациональные компании переводят до 40 процентов своей прибыли в «налоговые гавани», в результате чего теряется 12 процентов глобальных поступлений от налога на прибыль корпораций¹⁶. В разных странах эти показатели неодинаковы, однако к числу стран, которые, как считается, в наибольшей степени страдают от перевода прибыли, относятся Австралия, Бразилия, Индия, Мексика, Соединенные Штаты, Франция, Япония, а также многие страны Африки¹⁷. В налоговом законодательстве можно найти множество лазеек, значительная часть которых появилась в результате лоббирования со стороны корпораций и позволяет компаниям уменьшать свое налоговое бремя. Такие лазейки корпорации могут использовать для увеличения своих налоговых вычетов и перевода прибыли в другие места, иногда – в страны с низким или нулевым налогом на прибыль корпораций, так называемые налоговые гавани или инвестиционные центры. Это явление не ново и не является незаконным, однако в условиях цифровой экономики им легче воспользоваться. В 2016 году почти 60 процентов компаний, входящих в список 500 крупнейших промышленных компаний журнала "Fortune", имели, по крайней мере, по одной дочерней компании на Бермудах или на Каймановых Островах – в обеих этих юрисдикциях действует нулевая ставка налога на прибыль корпораций. В «Панамском досье», сведения о котором появились в конце 2017 года, приводится множество примеров уклонения от уплаты налогов и оптимизации налогообложения по всему миру¹⁸.

Проблема заключается в том, что ныне действующие правила исходят одновременно и из источника прибыли, и из местонахождения компании. Модель налогообложения, основанная на принципе источника, исходит из определения места осуществления приносящей прибыль деятельности (идея о том, «где создается стоимость», связанная с физическим присутствием труда или капитала). Модель налогообложения, основанная на принципе местонахождения, исходит из определения основного места деятельности компании, получающей прибыль, которое, как правило, определяется по месту регистрации компании, откуда осуществляется управление ее деятельностью, или по отношению владельца компании к государству (временное проживание, постоянное проживание или гражданство – физическое присутствие). Страны источника имеют преимущественные права взимания налога с выручки. Страны местопребывания облагают налогом доход транснациональных компаний от денежных инвестиций.

На практике преобладают нормы, в соответствии с которыми транснациональные корпорации платят налоги в странах, в которых они размещают свои дочерние компании и ведут свою деятельность. Компании создают свои внутренние трансграничные производственные структуры с участием дочерних компаний и заявляют разные размеры прибыли для разных дочерних компаний, иногда, как представляется, вне зависимости от того, какую прямую стоимость создает каждая такая компания. Зачастую трудно определить, в каких случаях такие структуры создаются на законных основаниях, а когда – главным образом, для того, чтобы не платить налоги в странах с более высоким уровнем налогообложения.

Не вызывает удивления, что компании уклоняются от уплаты налогов, имея для этого столь широкие возможности. На самом деле, со временем прибыль стала более восприимчивой к различиям в уровнях налогообложения разных стран, что означает, что компании более успешно уклоняются от налогообложения. Некоторые компании занимаются недобросовестным трансфертным ценообразованием, устанавливая более

низкие цены за экспорт из стран с высокими налогами в страны с низкими налогами или более высокие цены на импорт из стран с низкими налогами. К числу других механизмов, используемых для уклонения от уплаты налогов, относятся стратегическое размещение прав интеллектуальной собственности, трансграничная передача долговых обязательств путем внутрифирменных ссуд, использование договоров об избежании двойного налогообложения и отсрочки налоговых платежей. Решающее влияние на место размещения дочерних компаний оказывают эффективные ставки налогообложения корпораций. Каждый лишний процентный пункт разницы между ставками налогообложения двух стран выражается в уменьшении на 1 процент объявленной прибыли дочерней компании до вычета налогов¹⁹. По некоторым оценкам, в Африке подписание договоров по вопросам налогообложения с инвестиционными центрами привело к снижению налоговых поступлений в подписавших такие договоры странах примерно на 8,5 процента²⁰.

Цифровая экономика ставит новые непростые задачи. Виртуальный характер цифрового бизнеса еще более упрощает перевод деятельности в страны с низкими налогами. Производство товаров и услуг за рубежом без физического присутствия в странах, где находятся потребители, позволяет уйти от традиционного налогообложения корпораций. Цифровые компании могут создавать прибыль на основе нематериальных активов, например, данных пользователей (иностранцев). В результате сложно определить, где именно создается стоимость.

В 2016 году ОЭСР выпустила рекомендации по сбору налога на добавленную стоимость с иностранных поставщиков цифровых товаров и услуг. С тех пор более 50 стран приняли рекомендуемые правила обложения налогами прямых продаж услуг и нематериальных активов потребителям иностранными поставщиками. А совсем недавно, в начале 2018 года Целевая группа ОЭСР по цифровой экономике (в состав которой входят свыше 110 стран и территорий) опубликовала промежуточный отчет о проблемах налогообложения, возникающих в связи с цифровизацией, и обязалась предложить к 2020 году долгосрочное согласованное решение.

Европейский Союз с января 2015 года обложил налогом на добавленную стоимость нерезидентов – поставщиков услуг электросвязи, теле- и радиовещания и электронных услуг, независимо от масштабов их деятельности. Компании-нерезиденты обязаны включать в цену для клиента налоги по ставке, применяемой в стране проживания клиента, вследствие чего упраздняются сравнительные преимущества, которые имеют цифровые компании, расположенные в странах с низкими ставками налога на добавленную стоимость. Этот новый налог на добавленную стоимость позволил собрать в Европейском Союзе более 3 млрд евро. Австралия применяет аналогичный подход с июля 2017 года. Сингапур в феврале 2018 года заявил в связи с утверждением бюджета страны о том, что с импортируемых услуг, в том числе цифровых, например, потоковой трансляции музыки и фильмов, с января 2020 года будет взиматься налог на товары и услуги. К числу других развитых стран, где в сфере цифровой экономики применяется косвенное налогообложение, относятся Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, Российская Федерация, Южная Африка и Япония.

Более медленно по этому пути продвигаются страны с формирующейся рыночной экономикой, больше всего нуждающиеся в дополнительных доходах от налогов. В 2017 году Сербия и Тайвань (Китай) приняли модели распространения на поставщиков в цифровой сфере действующих режимов налога на добавленную стоимость. В 2018 году так же поступили Аргентина и Турция. В число стран, пересматривающих свое налоговое законодательство в целях обложения налогами доходов в цифровой сфере, входят Китай, Малайзия и Таиланд.

В качестве альтернативы правительства могли бы ввести новый отдельный налог для иностранных поставщиков цифровых услуг. Такой налог предпочтителен, поскольку он ориентирован непосредственно на иностранных поставщиков, а не на отечественных потребителей. Он позволит избежать конфликта с действующими соглашениями

об избежании двойного налогообложения, поскольку не связан с основной системой налогообложения доходов. Возможно, такой отдельный налог будет способствовать созданию одинаковых условий для отечественных и иностранных поставщиков цифровых услуг. Что касается налога на добавленную стоимость, то эффективность сбора такого налога можно повысить, введя регистрацию поставщиков цифровых услуг, не являющихся резидентами.

В 2016 году правительство Индии ввело 6-процентный компенсационный сбор на доходы от онлайн-рекламы, которые индийские компании переводят компаниям-нерезидентам, работающим в сфере электронной коммерции. В марте 2018 года Европейская Комиссия предложила ввести налог на валовой доход от деятельности в цифровой сфере, в ходе которой пользователи играют значительную роль в создании стоимости. Налог будет применяться в отношении доходов от продаж сетевого рекламного пространства, посреднической деятельности, предоставляющей пользователям возможность взаимодействовать с продавцами товаров и услуги, и продаж данных. По оценкам Комиссии, 3-процентный налог может принести 5 млрд евро в год. Члены Европейского Союза еще не пришли к согласию относительно необходимости введения такого налога.

Наряду с введением новых мер по налогообложению цифрового бизнеса международное сообщество принимает меры и к борьбе с уменьшением налогооблагаемой базы и переводом прибыли, равно как и с другими попытками сокращения налогов или уклонения от их уплаты, предпринимаемыми цифровыми и традиционными компаниями. Более 150 стран, объединивших свои усилия в рамках Глобального форума по прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения, добиваются соблюдения согласованных на международном уровне стандартов прозрачности и обмена информацией для налоговых целей. Кроме того, более 115 стран ведут борьбу с уклонением от уплаты налогов в рамках Инициативы по борьбе с минимизацией налогообложения и выводением прибыли, с которой в 2013 году выступили ОЭСР и «Группа двадцати». Эти страны договорились о принятии комплексного пакета мер по сокращению объемов вывода прибыли с акцентом на принцип источника. Использование этого принципа позволяет более точно увязать местонахождение подлежащей налогообложению прибыли с местом создания стоимости и повышает качество информации, поступающей в распоряжение налоговых органов.

Помимо этих инициатив, к числу прочих мер по повышению эффективности налогового администрирования относятся расширение определения «постоянного представительства», что позволит признать, что компании могут вести масштабную хозяйственную деятельность в стране без сколько-нибудь значительного физического присутствия в ней; повышение эффективности регламентации трансфертного ценообразования и борьбы с уклонением от уплаты налогов в странах с формирующейся рыночной экономикой; внедрение некоторых аспектов распределения по формуле, и применение целевых мер борьбы с уклонением от уплаты налогов, например, ужесточение правил о контролируемых иностранных компаниях.

Правительства принимают определенные меры в одностороннем порядке. В Соединенном Королевстве в 2015 году вступили в силу новые правила борьбы с перенаправлением прибыли, дающие компаниям право платить налоги авансом. Цель этих правил – создать стимулы для более полного соблюдения основного режима налогообложения корпораций. В Австралии аналогичные правила вступили в силу в 2016 году. Между тем, эти страны уже имеют достаточный потенциал регулирования трансфертного ценообразования и тщательно разработанный комплекс мер борьбы с уклонением от уплаты налогов. Однако в странах с формирующейся рыночной экономикой сложилась несколько иная ситуация. Их возможности для управления рисками трансфертного ценообразования невелики, поэтому законодательство по борьбе с уклонением от уплаты налогов может работать неэффективно. Повысить результативность борьбы с уклонением от налогообложения эти страны могли бы, предусмотрев в своих системах налогообложения корпораций более прямую и действующую механически норму для

противодействия перенаправлению прибыли. Для приведения этой нормы в действие можно разработать и перечислить в законе определенные минимальные критерии. Кроме того, некоторые страны взимают минимальный налог с оборота.

Нарастание общественного недовольства практикой транснациональных компаний по уклонению от уплаты налогов дало новый толчок дискуссиям о необходимости более основательного пересмотра международной налоговой системы. Одна из возможностей здесь – это применение в глобальном масштабе распределения по формуле, вызывающее большой интерес у некоторых разработчиков политики, хотя проблемы, сопряженные с достижением глобальных договоренностей и их осуществлением, делают использование этой системы маловероятным. Такого рода система позволила бы разделить налоговую базу между странами исходя из того, где именно осуществляется деятельность.

Правительствам необходимо будет согласовать порядок распределения прибыли, обычно исходящий из материальных активов, например, объема продаж третьим сторонам, активов, платежей или фактической численности сотрудников в каждой стране. Такие страны, как Канада и Швейцария, используют такую систему у себя для распределения дохода между провинциями и кантонами. Хотя введение распределения по формуле в глобальном масштабе ликвидирует существующие стимулы для перевода прибыли в страны с низкими налогами, оно создаст стимулы для использования других методов перевода прибыли.

Еще один метод – это налогообложение денежных потоков в зависимости от места назначения (или налогообложение с пограничной корректировкой), которое схоже с распределением по формуле, рассчитываемым исключительно исходя из объема продаж, однако налоговая база при этом не консолидируется. Вместо этого правительства облагают налогом чистый доход с продаж по месту проживания покупателя.

Международное сообщество продолжает принимать меры по устранению слабых мест в международной налоговой системе. Уже удалось многое сделать для корректировки систем налогообложения с учетом нового характера компаний, прежде всего, платформенных, но еще предстоит сделать гораздо больше.

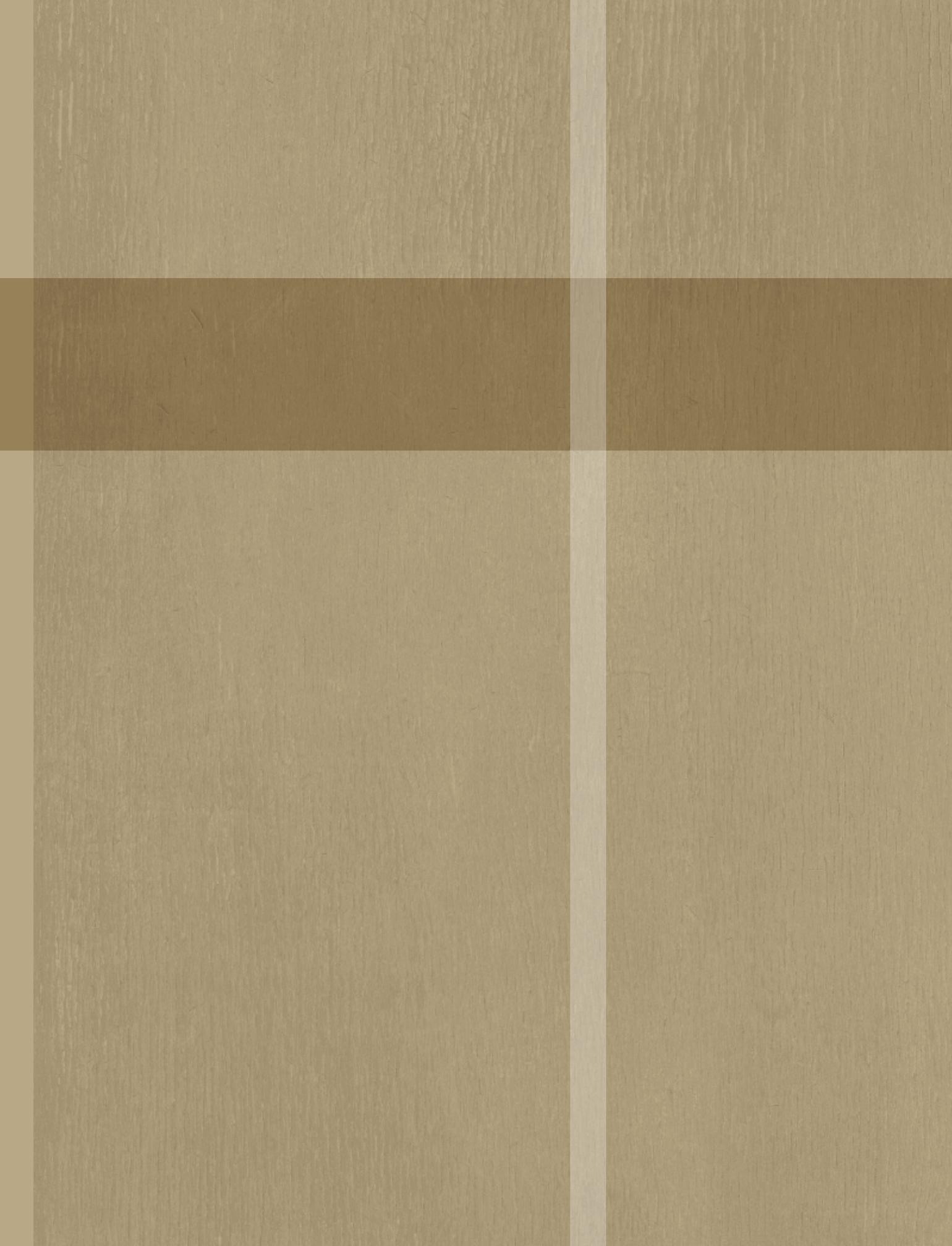
Примечания

1. Coase (1937).
2. Djankov, Freund, and Pham (2010).
3. Schumpeter ([1942] 2003, 84).
4. Karabarbounis and Neiman (2013).
5. Freund (2016).
6. Brynjolfsson et al. (2008).
7. Freund and Pierola (2015).
8. Goldberg et al. (2010).
9. Все показатели основаны на данных за 2014–2017 годы, приводимых в Обследованиях предприятий Всемирного банка.
10. Показатели основаны на материалах Базы данных о динамике экспорта, версия 2.0, с учетом дополнительного обновления данных.
11. Freund (2016).
12. Rijkers, Freund, and Nucifora (2017).
13. Djankov, Georgieva, and Ramalho (2018).
14. Bruhn (2011).
15. OECD (2017).
16. Tørslov, Wier, and Zucman (2018).
17. Beer, de Mooij, and Liu (2018).

18. «Панамское досье» – массив из 13,4 млн конфиденциальных документов в электронном формате об инвестициях в офшоры, утечка которого в средства массовой информации Германии произошла в конце 2017 года. См. базу данных по этим документам на веб-сайте Международного консорциума журналистских расследований (<http://www.icij.org/investigations/paradise-papers>).
19. Beer, de Mooij, and Liu (2018).
20. Beer and Loepriek (2018).

Библиография

- Beer, Sebastian, Ruud de Mooij, and Li Liu. 2018. “International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots.” IMF Working Paper WP/18/168, International Monetary Fund, Washington, DC, July 23.
- Beer, Sebastian, and Jan Loepriek. 2018. “The Costs and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa.” Working paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bruhn, Miriam. 2011. “License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico.” *Review of Economics and Statistics* 93 (1): 382–86.
- Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, Michael Sorell, and Feng Zhu. 2008. “Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics.” Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper No. 07-016, Cambridge, MA.
- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm.” *Economica* 4 (16): 386–405.
- Djankov, Simeon, Caroline L. Freund, and Cong S. Pham. 2010. “Trading on Time.” *Review of Economics and Statistics* 92 (1): 166–73.
- Djankov, Simeon, Dorina Georgieva, and Rita Ramalho. 2018. “Business Regulations and Poverty.” *Economics Letters* 165 (April): 82–87.
- Fernandes, Ana M., Caroline L. Freund, and Martha Denisse Pierola. 2016. “Exporter Behavior, Country Size and Stage of Development: Evidence from the Exporter Dynamics Database.” *Journal of Development Economics* 119(C): 121–37.
- Freund, Caroline L. 2016. *Rich People, Poor Countries: The Rise of Emerging-Market Tycoons and Their Mega Firms*. Assisted by Sarah Oliver. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Freund, Caroline L., and Martha Denisse Pierola. 2015. “Export Superstars.” *Review of Economics and Statistics* 97 (5): 1023–32.
- Goldberg, Pınelopi Koujianou, Amit Kumar Khandelwal, Nina Pavcnik, and Petia Topalova. 2010. “Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India.” *Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1727–67.
- Karabarbounis, Loukas, and Brent Neiman. 2013. “The Global Decline of the Labor Share.” *Quarterly Journal of Economics* 129 (1): 61–103.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. “Background Brief: Inclusive Framework on BEPS.” Paris, January. <http://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>.
- Rijkers, Bob, Caroline L. Freund, and Antonio Nucifora. 2017. “All in the Family: State Capture in Tunisia.” *Journal of Development Economics* 124 (January): 41–59.
- Schumpeter, Joseph Alois. [1942] 2003. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge.
- Tørslov, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman. 2018. “The Missing Profits of Nations.” Working paper, University of California, Berkeley. <http://gabriel-zucman.eu/missingprofits/>.



ГЛАВА 3

Наращивание человеческого капитала





Сегодня состояние здоровья и уровень образования мирового населения выше, чем когда-либо прежде. В 1980 году в странах с низким уровнем дохода только 5 из каждых 10 детей школьного возраста посещали начальную школу. К 2015 году этот показатель повысился до 8 (из 10 детей). В 1980 году лишь 84 из каждых 100 детей доживали до своего пятого дня рождения, а в 2018 году их доля возросла до 94 (из 100). Ребенок, родившийся в развивающейся стране в 1980 году, мог рассчитывать прожить до 52 лет. Сегодня ожидаемая продолжительность жизни возросла до 65 лет.

Но при этом на повестке дня остается множество нерешенных проблем. Ожидаемая продолжительность жизни в развивающихся странах по-прежнему гораздо ниже, чем в богатых странах, таких, например, как Республика Корея, где девочка, родившаяся в 2018 году, может рассчитывать прожить более 85 лет. Почти четверть всех детей младше 5 лет недоедают. Во многих случаях у детей из бедных семей уже в возрасте 6 месяцев наблюдается отставание в развитии кратковременной памяти и способности к целенаправленной деятельности (например, способности удерживать внимание)¹. В общей сложности, более 260 млн детей и подростков во всем мире не ходят в школу. Помимо этого, почти 60 процентов учеников начальных школ в развивающихся странах не достигают минимального уровня обученности.

Человеческий капитал – это знания, навыки и здоровье, которые люди аккумулируют в течение своей жизни, что позволяет им реализовывать свой потенциал в качестве полезных членов общества. Он приносит огромную отдачу людям, обществу и странам. В 1700-х годах шотландский экономист Адам Смит писал: «Приобретение ... способностей... в течение ... воспитания, обучения или ученичества, всегда требует действительных издержек, которые представляют собой основной капитал, который как бы реализуется в личности. Эти способности, являясь частью состояния такой личности, становятся также частью богатства всего общества»². Эти слова были верны тогда, они по-прежнему верны и в 2018 году.

Каждый дополнительный год обучения в школе увеличивает средний заработок человека. Эта отдача велика в странах с низким и средним уровнем дохода, особенно для женщин. Вместе с тем, то, чему может научиться в школе ребенок, важнее того, сколько лет он проводит за партой. Так, например, в Соединенных Штатах замена низкоквалифицированного учителя в классе начальной школы учителем со средним уровнем квалификации увеличивает совокупный доход учащихся этого класса на протяжении их жизни на 250 000 долл. США³.

Несмотря на рост численности образованных работников, отдача от инвестиций в образование повышается с 2000 года⁴. Отдача от образования особенно высока там, где идет перестройка технологий: люди с более весомым человеческим капиталом быстрее адаптируются к таким переменам. Собственно говоря, будущие успехи работника зависят от умения работать с машинами, а не бояться их. В Мексике выгоду от повышения производительности труда благодаря заключению в 1994 году Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) получили, главным образом, более квалифицированные работники.

Развитие социально-поведенческих навыков, в том числе умения работать в команде, эмпатии, умения урегулировать конфликты и управлять отношениями увеличивает человеческий капитал. Глобальная экономика с высоким уровнем автоматизации в большей степени вознаграждает человеческие способности, которые не могут быть в полной степени воспроизведены машинами. Такие качества, как упорство, дают отдачу, зачастую не меньшую, чем качества, связанные с когнитивными навыками.

Важным компонентом человеческого капитала является здоровье. Более здоровые люди, как правило, и более производительны. В Нигерии программа выявления и лечения малярии позволила всего за несколько недель увеличить заработки работников на 10 процентов⁵. Исследование, проведенное в 2015 году в Кении, показало, что прием детьми глистогонных лекарств сокращает показатели пропуска уроков и повышает уровень заработной платы во взрослом возрасте не менее чем на 20 процентов

– таблетка, расходы на производство и доставку которой составляют всего 25 центов, оборачивается благом на протяжении всей жизни⁶.

Различные аспекты человеческого капитала дополняют друг друга с первых лет жизни человека. Правильное питание в период внутриутробного развития и в младенчестве повышает показатели физического и умственного развития в дальнейшей жизни. Данные по Соединенному Королевству показывают, что школьники, получавшие более здоровое питание, лучше успевали по английскому языку и точным наукам⁷. Наряду с этим, в ходе проведенного в ряде стран Юго-Восточной Азии исследования выяснилось, что дети с недостаточным, и с избыточным весом имели более низкий коэффициент умственного развития, чем дети с нормальным весом⁸. В Индии предложенные дошкольникам игры математического характера обеспечивали устойчивое улучшение их интуитивного мышления⁹.

Блага, которые несет в себе человеческий капитал, распространяются не только на его обладателя, но и на других людей, и могут передаваться из поколения в поколение¹⁰. Дегельминтизация одного ребенка также снижает вероятность заражения паразитами других детей, что, в свою очередь, дает этим детям шанс получить более качественное образование, а в дальнейшем – более высокую заработную плату¹¹. Разъяснение матерям важности дородового патронажа улучшает состояние здоровья их детей в младенчестве. В Пакистане дети, чьи матери проучились в школе хотя бы один год, ежедневно уделяют выполнению домашних заданий на час больше¹².

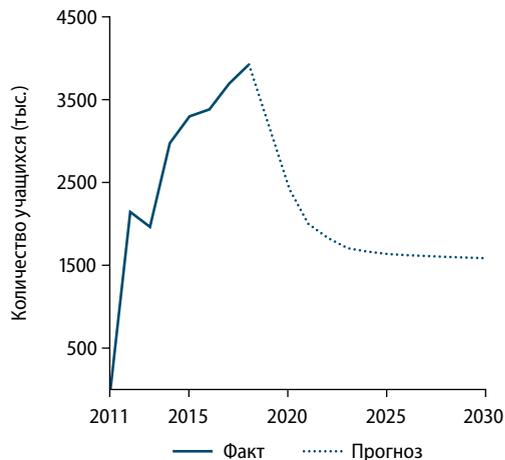
Отдача, которую человеческий капитал приносит человеку, оборачивается огромными выгодами для стран, которые становятся богаче по мере накопления человеческого капитала. В процессе производства человеческий капитал дополняет собой физический капитал, выступая в качестве важного ресурса технического прогресса и долгосрочного экономического роста. В результате оказывается, что человеческий капитал сам по себе обуславливает от 10 до 30 процентов различий между странами в уровне валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения¹³. Этот показатель может оказаться еще выше при учете качества образования или взаимодействия между работниками с разными уровнями квалификации. Не стоит забывать и о том, что, обеспечивая получение более высокого дохода, человеческий капитал ускоряет демографический переход и снижает уровень бедности.

Человеческий капитал важен для общества в долгосрочной перспективе. В середине 1970-х годов в Нигерии было введено всеобщее начальное образование, что позволило зачислить в начальные школы большое число детей, которые в противном случае туда никогда бы не попали. Спустя годы выяснилось, что, повзрослев, эти люди более активно участвуют в политической жизни. Они чаще внимательно следят за новостями, ведут беседы о политике с людьми своего круга, ходят на общинные собрания и участвуют в выборах, чем те, кто не посещал начальную школу. Молодые участники Национальной программы добровольческой службы в Ливане – межобщинной программы формирования навыков межличностного общения – демонстрируют более высокий общий уровень толерантности. Как когда-то отметила ученый Мари Кюри, «не стоит рассчитывать сделать мир лучше, не сделав лучше людей».

Человеческий капитал также способствует наращиванию социального капитала. Как правило, в ходе опросов выясняется, что более образованные люди в большей степени доверяют другим. В середине XX века в странах Европы прошла мощная волна реформ, направленных на внедрение обязательного школьного обучения, которая, по данным исследований, сформировала у людей более благожелательное, чем прежде, отношение к иммигрантам¹⁴. Социальный капитал, в свою очередь, связан с более высокими темпами экономического роста¹⁵. Напротив, неспособность защитить человеческий капитал подрывает социальную сплоченность.

В условиях социально-политической дестабилизации человеческий капитал страдает одним из первых. Войны часто не позволяют целым поколениям реализовать свой потенциал. Так, например, в период с 2011 по 2017 год почти 4 миллиона сирийских

РИСУНОК 3.1 В Сирийской Арабской Республике в период с 2011 по 2017 год увеличилось количество детей, не посещающих школу из-за войны



Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Примечание: Подсчет количества детей, не посещавших школу в период с 2011 по 2017 год, основан на оценках сокращения количества записанных в школы детей в сравнении с положением до войны, а также на предполагаемом воздействии войны на количество учащихся в школах. Сценарий на 2018 год и далее определяет долгосрочные последствия этой тенденции, исходя из предположения о том, что численность контингента учащихся постепенно вернется к довоенным показателям, с поправкой на динамику возвращения и оттока беженцев (при условии, что она будет аналогична динамике после прежних международных военных конфликтов). Аналогичные предположения сделаны и в отношении внутренне перемещенных лиц, однако при более высоких показателях их возвращения в первые годы по окончании войны.

позволить. Подтверждают этот факт данные о том, как семьи расходуют деньги, если их становится хоть немного больше. В Сьерра-Леоне всего через три-четыре месяца после начала реализации программы общественных работ, позволившей увеличить доходы участвовавших в ней семей, последние стали значительно больше тратить на медицинскую помощь, в частности, детям¹⁶.

Даже там, где образование бесплатно, его стоимость может быть чрезмерно высокой с учетом расходов на транспорт и школьные принадлежности, а также заработка, который теряется, если ребенок учится вместо того, чтобы работать. Многие бедные семьи, живущие в сельских районах, не могут позволить себе тратить время на проезд до ближайшей школы или медицинского учреждения. В Нигере лишь 24 процента населения может в сезон дождей добраться пешком до ближайшего медицинского учреждения менее чем за час¹⁷.

В подобных случаях участие правительства может многое изменить. Программы предоставления денежных пособий позволили улучшить состояние здоровья и качество образования миллионов детей в странах с низким и средним уровнем дохода, даже если эти пособия лишь частично покрывали расходы на школу. Осуществляемая в Бангладеш экспериментальная программа предоставления обусловленных денежных пособий Shombhob снизила количество случаев истощения детей в возрасте от 10 до 22 месяцев и помогла матерям узнать о пользе грудного вскармливания¹⁸. Эффект таких программ ощущается в течение длительного времени. Рассчитанная на два года программа предоставления обусловленных денежных пособий девочкам-подросткам и молодым женщинам в Малави обеспечила существенное повышение их

детей перестали посещать школу из-за гражданской войны. Многим из них, по всей видимости, никогда не удастся наверстать эти потерянные для учебы годы (Рисунок 3.1).

Почему необходимо участие правительств

Люди и семьи часто не могут позволить себе расходы на приобретение человеческого капитала. Даже в тех случаях, когда требуемые инвестиции невелики, на принимаемые людьми решения может влиять недостаток информации, либо поле принятия таких решений может быть ограничено господствующими социальными нормами. Кроме того, люди не всегда принимают во внимание более широкие социальные выгоды для других. Именно поэтому правительствам необходимо взять на себя ведущую роль в содействии формированию человеческого капитала.

Многие находящиеся в тяжелой ситуации семьи хотели бы вкладывать средства в улучшение состояния здоровья и качества образования своих детей, но не могут себе этого

образовательного уровня и устойчивое снижение общего числа случаев родов у девушек, которые до начала реализации программы в школу не ходили. Благотворное воздействие программы ощущалось еще долгое время по ее завершении¹⁹.

Программы могут усиливать мотивацию людей к осуществлению инвестиций в человеческий капитал, если они наглядно демонстрируют его долгосрочные выгоды или предусматривают механизмы, подталкивающие к правильному выбору. Многие молодые люди не стремятся продолжать учебу в школе или не заботятся о своем здоровье по той причине, что у них слабо развит самоконтроль или потому что они не в полной мере осознают блага образования и полноценного здоровья²⁰. Вместе с тем, предоставление им информации о человеческом капитале оказывает серьезное воздействие на их поведение. На Филиппинах осуществлялась рассчитанная на молодых людей программа принятия добровольных обязательств, в рамках которой участникам предлагалось разместить на специальных сберегательных счетах деньги, которые они могли вернуть себе лишь при условии отказа от курения, подтвержденного лабораторными анализами. Благодаря этой программе число курящих значительно сократилось²¹.

Инвестиции в человеческий капитал дают и значительную социальную отдачу, которую, однако, родителям часто бывает трудно себе представить в количественном выражении, не говоря уже о том, чтобы учитывать этот фактор при принятии решений. Так, например, решая, стоит ли давать детям противоглистное лекарство, родители редко принимают во внимание тот факт, что такое лечение снижает риск заражения других детей. Думая о том, имеет ли смысл отдавать ребенка в детский сад, родители могут и не учитывать связанные с этим более широкие социальные выгоды, например, снижение показателей преступности и лишения свободы благодаря программам развития детей дошкольного возраста. Проведенное в 2010 году исследование хода осуществления программы Perry Preschool – высококачественной программы воспитания и обучения детей дошкольного возраста, рассчитанной на детей 3-5 лет и разработанной в 1960-х годах в штате Мичиган (США), показало, что, помимо отдачи для ее участников, каждый потраченный доллар приносил обществу доход в размере от 7 до 12 долларов²². Не будь государственных инвестиций, семьи могли бы и не выделить достаточных средств для участия детей в программах такого рода.

Доступ к качественному образованию позволяет преодолеть разрыв в уровне сформированности когнитивных и социально-поведенческих навыков у детей дошкольного возраста. К 3-летнему возрасту дети из семей с низким уровнем дохода слышат на 30 миллионов меньше слов, чем их сверстники из более обеспеченных семей. По достижении детьми подросткового возраста меры по преодолению такого разрыва обходятся дороже. Имеющиеся данные показывают, что для правительств, заинтересованных в осуществлении инвестиций в человеческий капитал, не существует лучшей возможности для этого, чем инвестировать в первую тысячу дней жизни ребенка. Если не осуществлять таких инвестиций на ранних этапах жизни ребенка, увеличивается вероятность формирования в итоге «спирали» роста неравенства, т.е. того, что последующие государственные инвестиции в здоровье и образование будут с большей вероятностью приносить выгоды тем, кто успешнее стартовал.

Меры, принимаемые правительствами для поддержки инвестиций в человеческий капитал, не ограничиваются расходами на здравоохранение, образование и программы социальной защиты. В Непале инвестиции в улучшение санитарных условий оказывают существенное содействие в профилактике анемии²³. Программы обеспечения жильем повышают качество обучения и укрепляют позиции на рынке труда тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении, поскольку они изменяют качество их окружения. Чем раньше дети начинают общаться с более благополучными соседями, тем больший достигается эффект.

Почему важны измерения

Правительство призвано играть важнейшую роль в формировании человеческого капитала – в качестве поставщика услуг здравоохранения, образования и финансовых средств для обеспечения равного доступа к возможностям, а также в качестве регулятора аккредитации и контроля за качеством работы частных поставщиков таких услуг. Однако часто оно этого не делает. Большинство правительств выделяет значительную долю бюджетных средств на образование и здравоохранение, однако зачастую общественные услуги неспособны формировать человеческий капитал по причине их низкого качества. Иногда такие услуги оказываются неудовлетворительными только для бедных. А иногда они оказываются неудовлетворительными для всех – и в этом случае богатые просто перестают пользоваться предоставляемыми государством услугами.

Проблемы с качеством услуг сохраняются по двум причинам. Во-первых, проведение разумной политики не всегда оправдывает себя с политической точки зрения. Во-вторых, бюрократический аппарат может оказаться неспособным или не мотивированным превращать разумную политику в эффективные программы. Если государственное здравоохранение остро не стоит на политической повестке дня до наступления кризиса в этой сфере, политики не особо мотивированы готовиться к будущим пандемиям. Даже когда и политики и избиратели осознают важность проблемы, они могут расходиться во мнениях относительно путей ее решения. Меры по финансированию программ охраны здоровья за счет повышения налогов или сокращения более заметных расходов, например, на инфраструктуру или государственные дотации, популярностью пользуются редко.

В 2012 году правительство Нигерии столкнулось с сопротивлением после того, как оно отменило в стране субсидии на топливо, увеличив за счет этого расходы на охрану материнского и детского здоровья. Средства массовой информации сосредоточили внимание на непопулярной отмене субсидий и почти не освещали вопрос о крайне необходимом расширении масштабов первичной медицинской помощи. В конечном счете после общественных протестов субсидии были восстановлены. Подобная реакция на предлагаемые изменения в некоторых странах обусловлена тем, что здесь сильны позиции тех, кто проигрывает в результате проведения реформ. В других странах это происходит в силу слабости общественного договора: граждане не доверяют своему правительству и поэтому не хотят платить налоги, опасаясь, что эти деньги будут растрачены впустую. В результате правительства проявляют большую готовность тратить более значительные суммы на такие заметные в политическом отношении аспекты человеческого капитала, как строительство школ и больниц, и в гораздо меньшей степени – на его нематериальные аспекты, например, на повышение качества и квалификации учителей и работников здравоохранения. Политики, проводящие предвыборные кампании, часто обещают построить новые школы и больницы, но редко обсуждают реальный уровень обученности или показатели отставания детей в росте.

Поскольку инвестиции в человеческий капитал могут годами не давать экономической отдачи, политики обычно пытаются найти более быстрые способы повышения своей репутации. Хотя лица, получившие основное образование, зарабатывают больше тех, кто такого образования не имеет, понять, как рынок труда вознаграждает за основное образование, можно лишь спустя 10-15 лет после вложения средств. Еще в большей степени это касается инвестиций в дошкольное образование. На Ямайке психосоциальная стимуляция детей младшего дошкольного возраста повысила их заработки во взрослом возрасте на 25 процентов, но эта отдача стала очевидной лишь спустя 20 лет²⁴.

Пример того, как сложности технического и политического порядка препятствуют осуществлению мер по формированию человеческого капитала, можно найти в сфере развития детей дошкольного возраста. Ученые, как правило, сходятся во мнении, что инвестиции в детей дают большую отдачу. Вместе с тем, существуют проблемы, которые затрудняют масштабное применение подобных мер. Во-первых, как уже

отмечалось, для того чтобы общество почувствовало выгоду от таких инвестиций, необходимо много времени. Во-вторых, услуги должны оказываться согласованно и в течение короткого периода времени в жизни человека. В-третьих, в проведении каждой из инвестиций в развитие детей дошкольного возраста участвует несколько государственных ведомств. Вместе с тем, опыт таких стран, как Бразилия, Колумбия и Чили, свидетельствует о том, что осуществление масштабных мер политики в области развития детей дошкольного возраста вполне возможно. Одна из подобных программ – Chile Crece Contigo («Чили растет вместе с тобой»), реализация которой началась в 2006 году, может служить образцом для стран со средним уровнем дохода, заинтересованных в осуществлении масштабных инвестиций в детей. Чилийская программа развития детей дошкольного возраста предусматривает услуги по защите здоровья, образованию и социальной защите детей младшего возраста и сочетает в себе меры универсального и целевого характера. Тщательные оценки заметно усиливают запрос на политическую приверженность продолжению этой программы.

Бюрократический аппарат, в функции которого входит осуществление политики формирования человеческого капитала, часто не способен или не мотивирован вести эту работу эффективно. Опросы, проведенные Всемирным банком в семи странах Африки к югу от Сахары (где в совокупности проживает почти 40 процентов населения континента) с целью расчета Показателей предоставления услуг, показали, что, в среднем, 3 из каждых 10 учителей четвертых классов не владели учебным материалом по предмету «родной язык», который они преподавали. С другой стороны, в Кении таким учебным материалом владели 94 процента учителей. Столь же неоднородную картину опросы выявили и по медицинским учреждениям: примерно 80 процентов врачей в Кении могут правильно диагностировать такое распространенное состояние, как асфиксия новорожденного, тогда как в Нигерии это могли сделать менее 50 процентов врачей.

Более точное измерение результатов позволяет выявлять ошибки политиков и чиновников, которые обуславливают низкое качество предоставления социальных услуг. Наличие информации является важным первым шагом к тому, чтобы побудить граждан требовать большего от своих руководителей и поставщиков услуг. В Уганде обнаружение ведомостей, в которых деятельность местных учреждений здравоохранения была оценена в баллах, побудило общины требовать реформирования системы предоставления услуг. Эти требования, в свою очередь, обеспечили устойчивое улучшение показателей работы системы здравоохранения, в том числе снижение смертности детей в возрасте до 5 лет.

Более точное измерение результатов, кроме того, повышает степень осведомленности разработчиков политики относительно важности инвестиций в человеческий капитал, мотивируя их тем самым к действиям. Танзанийская организация «Твавеза» провела опрос с целью оценки базовых навыков грамотности и счета у детей. Результаты – обнаруженные в 2011 году – оказались удручающими: лишь 3 из каждых 10 учеников третьего класса владели навыками счета по программе второго класса, и еще меньше могли прочитать рассказ из учебника для второго класса. Разработанные Всемирным банком и опубликованные примерно в то же время Показатели предоставления услуг показали, что учителя обладают низкой компетенцией и часто отсутствуют на своих рабочих местах. Последовавший за этим взрыв общественного возмущения привел к реализации в Танзании инициативы «Отличные результаты – сегодня», в рамках которой правительство принимает меры по выявлению и решению проблемы низкого уровня знаний. Эта инициатива уже сегодня дает ощутимые результаты.

Большой объем информации необходим также для разработки и осуществления затратоэффективных мер политики, даже в тех случаях, когда правительство действительно заинтересовано в осуществлении инвестиций в человеческий капитал. И во Вьетнаме, и в Перу проводились в жизнь амбициозные программы повышения качества человеческого капитала. Однако только комплексное измерение факторов,

содействующих обучению каждого отдельного человека, позволит понять причины, определяющие разные результаты в этих странах. После выявления проблемы необходимо разрабатывать затратоэффективные меры политики и внедрять их в необходимых масштабах.

Проект развития человеческого капитала

Достоверное измерение результатов, достигнутых в сфере образования и здравоохранения, повышает осознание необходимости развития человеческого капитала на местном, национальном и глобальном уровне. Измерения ускоряют запрос на осуществление мер политического характера по формированию человеческого капитала в странах, где правительства делают для этого недостаточно. Точные измерения создают основы для исследований и анализа, на основании которых ведется разработка мер политики, обеспечивающих повышение качества человеческого капитала.

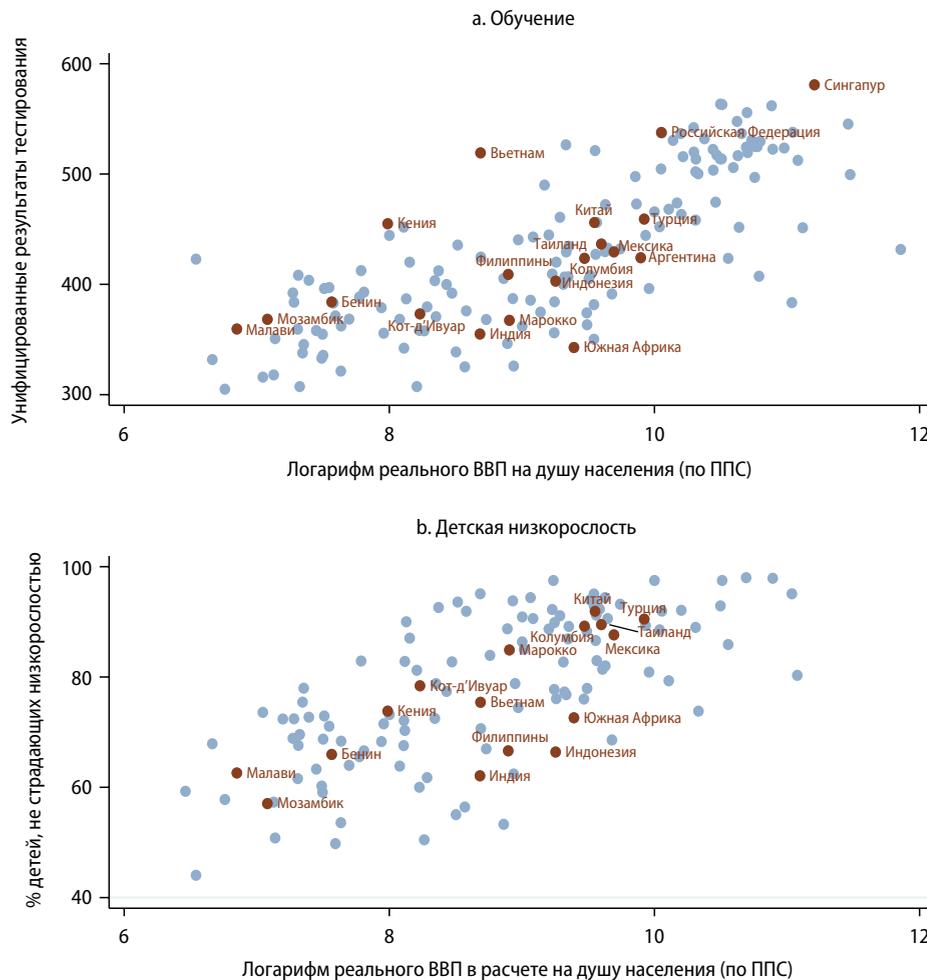
Исходя из этого, Всемирный банк приступил к реализации своего проекта развития человеческого капитала – программы информационно-просветительской деятельности, проведения измерений и аналитической работы в целях повышения уровня осведомленности и спроса на меры по формированию человеческого капитала. Проект состоит из трех компонентов: (1) межстрановой системы показателей – индекса человеческого капитала, (2) программы измерений и исследований для сбора информации, необходимой для принятия мер политики, и (3) программы поддержки страновых стратегий ускоренного привлечения инвестиций в человеческий капитал.

Первым шагом в работе над проектом стало создание международной системы показателей, позволяющей сопоставлять степень развитости отдельных компонентов человеческого капитала в разных странах²⁵. Новый индекс позволяет измерить объем человеческого капитала, который родившийся в 2018 году ребенок может рассчитывать накопить к своему 18-летию, с поправкой на риск, связанный с ненадлежащим качеством здравоохранения и образования в стране, где он родился. Индекс призван наглядно показать, как улучшение нынешних результатов в сфере образования и здравоохранения влияет на производительность труда следующего поколения работников: он исходит из того, что дети, родившиеся в данном году, будут в течение следующих 18 лет пользоваться нынешними возможностями в сфере образования и сталкиваться с нынешними рисками для здоровья. Акцент на итоги, а не на исходные условия, например, затраты или нормативное регулирование, позволяет привлечь внимание к результатам – тому, что действительно важно. Кроме того, это повышает значимость индекса человеческого капитала для директивных органов, которые разрабатывают и осуществляют меры по улучшению этих результатов в среднесрочной перспективе.

Индекс отслеживает траекторию жизни ребенка, родившегося в данном году, с момента его рождения и до достижения им взрослого возраста. В беднейших странах существует значительный риск того, что ребенок не доживет даже до своего пятилетия. И если он достигнет школьного возраста, сохраняется риск того, что он не пойдет в школу, не говоря уже о завершении полного 12-летнего курса образования, обычного для богатых стран. За время, проведенное в школе, ребенок может получить очень разный уровень знаний, в зависимости от компетентности его учителей и уровня школы, а также от той поддержки, которую он получает в семье. Достигнув 18-летия, молодой человек уже несет на себе груз проблем слабого здоровья и неполноценного питания, с которыми он сталкивался в детстве, и которые снижают его физические и когнитивные способности во взрослом возрасте.

Индекс человеческого капитала позволяет дать количественную оценку факторам, определяющим эту траекторию развития, с точки зрения их влияния на производительность следующего поколения работников. Он состоит из трех компонентов: (1) показатель выживаемости детей с момента рождения до достижения ими школьного

РИСУНОК 3.2 Обучение и детская низкорослость – два компонента Индекса человеческого капитала



Источники: унифицированные результаты тестирования заимствованы из Patrinos and Angrist (2018); данные о детской низкорослости – из базы данных Совместных оценок ЮНИСЕФ, ВОЗ и Всемирного банка по недоеданию среди детей, дополненные данными, предоставленными страновыми командами специалистов Всемирного банка.

Примечание: ВВП = валовой внутренний продукт; ППС = паритет покупательной способности

возраста (5 лет); (2) показатель ожидаемого количества лет обучения в школе с поправкой на качество этого обучения – этот показатель объединяет в себе сведения об объеме и качестве образования (Рисунок 3.2, диаграмма а); (3) два широких показателя состояния здоровья – распространенность детской низкорослости (Рисунок 3.2, диаграмма б) и показатель выживаемости взрослых.

Уровень выживаемости детей до 5 лет измеряется с использованием данных о смертности детей в возрасте до 5 лет, которые собирает Межучрежденческая группа Организации Объединенных Наций по оценке показателей детской смертности. В богатых странах до школьного возраста доживают почти все дети. Однако в беднейших странах примерно 1 из каждых 10 детей не доживает до своего пятилетия. Смерть этих детей – это не только трагедия, но и утрата их человеческого капитала, который никогда не будет реализован.

Количество образования измеряется по количеству лет, которые ребенок может рассчитывать проучиться в школе к моменту достижения им 18 лет, с учетом преобладающих показателей зачисления в разные классы и исходя из предположения о том, что ребенок начинает дошкольное обучение в возрасте 4 лет. Оптимально возможный результат достигается в том случае, когда ребенок обучается в школе в течение 14 лет – до своего 18-летия. Высокие показатели зачисления во все классы школы позволяют многим богатым странам вплотную приблизиться к показателю в 14 лет обучения. Однако в беднейших странах дети могут рассчитывать лишь на вдвое более короткую продолжительность обучения.

В целях сопоставления обученности детей Группа Всемирного банка совместно с партнерами разрабатывает новую комплексную базу данных о результатах тестирования по международным программам оценки образовательных достижений учащихся, охватывающую примерно 160 стран. В этой базе данных будут в унифицированном виде представлены результаты тестирования по международным и региональным программам оценки, что обеспечит возможность их сопоставления. Впервые появится возможность, используя единое мерило, определить уровень обученности практически во всех странах.

Разрывы в уровнях обученности достигают огромных размеров. Общенациональные средние значения результатов тестирования колеблются в диапазоне от 600 баллов в странах с наивысшими показателями до 300 баллов в странах с самыми низкими показателями. Поясняя эти данные, следует сказать, что результат примерно в 400 баллов соответствует показателю минимального уровня обученности в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) – крупнейшей международной программы тестирования. Этого уровня в развивающихся странах достигают менее половины учащихся, тогда как в развитых – 86 процентов. В Сингапуре международным показателям владения базовыми навыками основной школы соответствуют 98 процентов учащихся, а в Южной Африке этому стандарту соответствуют лишь 26 процентов учащихся. По сути дела, все выпускники средних школ Сингапура готовы по окончании школы продолжать образование и работать, тогда как почти три четверти молодых людей в Южной Африке к этому не готовы.

Что касается состояния здоровья, то здесь нет единого измеряемого напрямую и доступного показателя, подобного показателю количества лет в школе в качестве критерия образовательных достижений. В отсутствие такого показателя этот компонент индекса образуют два опосредованных показателя общего состояния здравоохранения – показатель выживаемости взрослых и показатель распространенности низкорослости среди детей в возрасте до 5 лет. Показатель выживаемости взрослых используется в качестве измерителя факторов, которые, не приводя к смертельному исходу, влияют на состояние здоровья, и воздействию которых ребенок, родившийся в данном году, может подвергнуться во взрослом возрасте, если ныне существующая ситуация сохранится в будущем. Показатель распространенности детской низкорослости измеряет долю детей, рост которых слишком низок для их возраста. Это – получивший широкое признание косвенный показатель оценки состояния здоровья плода, младенца и ребенка младшего дошкольного возраста, поскольку он учитывает в совокупности риски для полноценного здоровья, с которыми ребенок может столкнуться на раннем этапе своей жизни, и которые могут иметь важные последствия для его здоровья и благополучия во взрослом возрасте.

Описанные выше компоненты человеческого капитала, касающиеся образования и состояния здоровья, имеют самостоятельную ценность, которую невозможно отрицать, – однако нельзя не признать, что она с трудом поддается количественной оценке. Именно поэтому встает проблема объединения этих компонентов в единый индекс, который давал бы достаточно полное представление об их значении для человеческого капитала. Многие существующие показатели человеческого капитала и человеческого развития строятся на произвольном сложении отдельных компонентов. Напротив,

ТАБЛИЦА 3.1 Измерение будущей производительности труда ребенка, родившегося в 2018 году
Максимальная производительность = 1

	Компонент	Страна, находящаяся в		
		25-м процентиле	50-м процентиле	75-м процентиле
		<i>по компоненту X, имеет показатель</i>		
	Компонент 1: выживание			
1	Вероятность дожить до 5 лет	0,95	0,98	0,99
A	<i>Вклад в производительность</i>	<i>0,95</i>	<i>0,98</i>	<i>0,99</i>
	Компонент 2: школа			
	Ожидаемая продолжительность обучения в школе (количество лет)	9,5	11,8	13,1
	Баллы, набранные в ходе тестирования (из 600 максимально возможных)	375	424	503
2	Количество лет обучения в школе с поправкой на качество – Вклад в производительность	5,7	8,0	10,5
B	<i>Contribution to productivity</i>	<i>0,51</i>	<i>0,62</i>	<i>0,76</i>
	Компонент 3: здоровье			
3	Доля детей, не страдающих низкорослостью	0,68	0,78	0,89
4	Показатель выживаемости взрослых	0,79	0,86	0,91
C	<i>Вклад в производительность^a</i>	<i>0,88</i>	<i>0,92</i>	<i>0,95</i>
	Общий индекс человеческого капитала^b	0,43	0,56	0,72

Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Примечание: «Вклад в производительность» измеряет, насколько каждый компонент Индекса и Индекс в целом повышают ожидаемую в будущем производительность труда ребенка, родившегося в 2018 году, в сопоставлении с эталонным показателем полного курса обучения и полноценного здоровья. Значение x означает, что в будущем производительность составит лишь долю x от величины, которую обеспечивает эталонный показатель полного курса обучения и полноценного здоровья. Оценки факторов, содействующих производительности, исходят из микроэкономических данных об отдаче, которую дают образование и здоровье. «Количество лет обучения в школе с поправкой на качество» рассчитывается как соотношение между показателем тестирования в стране и лучшим показателем тестирования по миру, умноженное на прогнозируемое количество лет обучения в школе в стране.

a. С рассчитывается как среднее геометрическое вклада пунктов 3 и 4 в производительность.

b. $A \times B \times C$.

компоненты индекса человеческого капитала перед их сложением преобразуются в показатели их относительного вклада в производительность работника в сравнении с эталонным показателем полного курса образования и полноценного здоровья. Этот подход соответствует описанному в научных работах учету результатов развития²⁶. Величина вклада образования и здоровья в производительность работника определяется в соответствии с методами оценки отдачи от образования и здравоохранения, которые предлагаются в обширном массиве научных работ по микроэконометрии.

Поскольку индекс человеческого капитала измеряет уровень производительности следующего поколения работников в сравнении с идеальной производительностью при полном образовании и отменном здоровье, составляющие индекса легко поддаются интерпретации: значение x для страны означает, что производительность труда, на которую будет способен во взрослом возрасте ребенок, родившийся в данном году в данной стране, составит лишь долю x от соответствующего эталонного показателя (таблица 3.1). Это значение будущей производительности можно разделить сообразно вкладу трех компонентов индекса, каждый из которых также выражен через производительность в сопоставлении с эталонным показателем. Затем показатели по трем компонентам перемножаются для расчета общего индекса.

Различия в уровнях развития человеческого капитала во многом определяют производительность следующего поколения работников. В стране, находящейся примерно

в 25-м процентиле распределения каждого из компонентов, производительность ребенка, родившегося в 2018 году, будет составлять лишь 43 процента от ее возможного уровня в случае достижения ребенком эталонного показателя полного курса образования и полноценного здоровья.

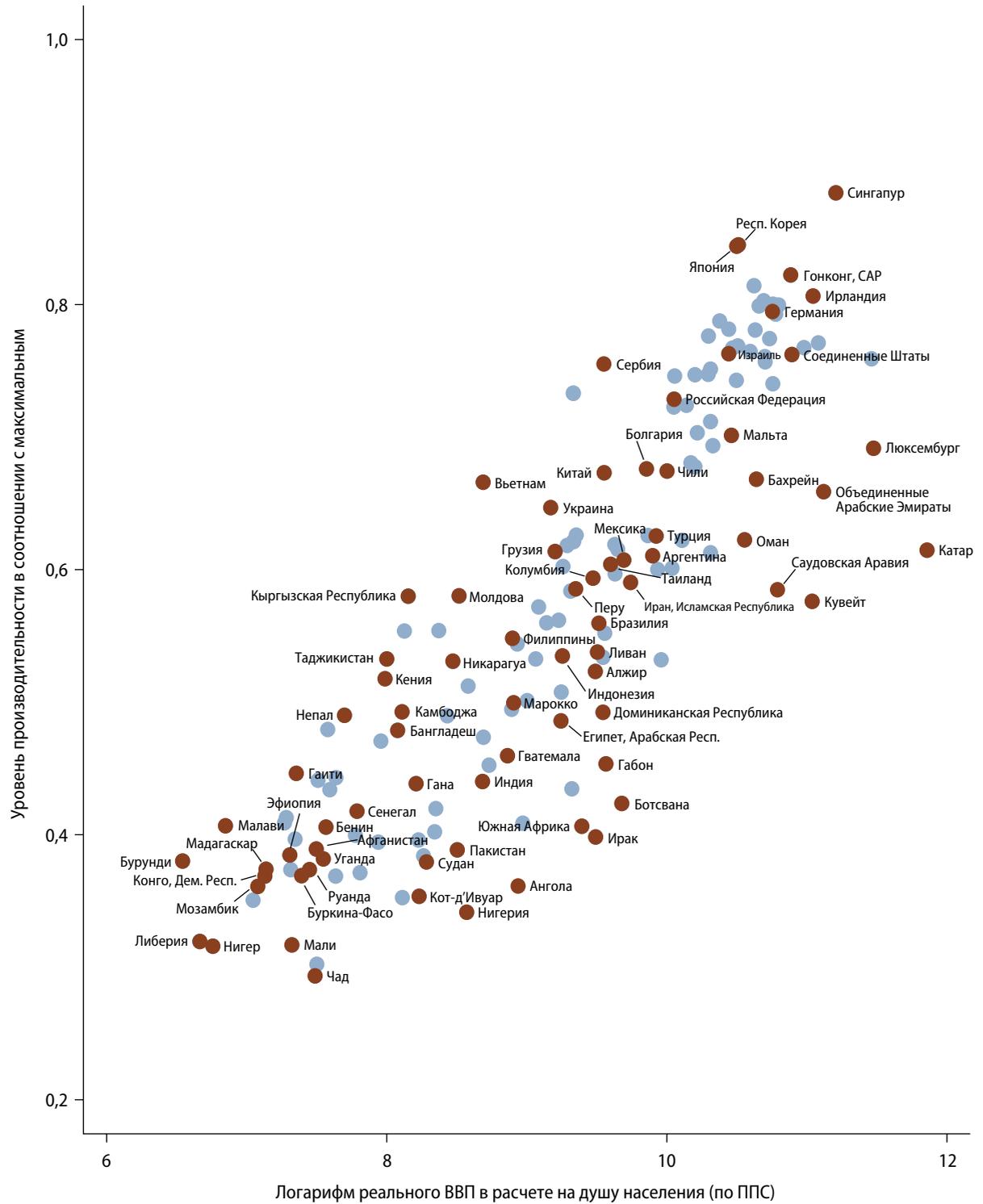
Благодаря его составляющим индекс можно непосредственно увязать с прогнозами изменения дохода на душу населения и экономического роста. Представим себе сценарий «статус-кво», при котором учтенные в индексе на данный год показатели предполагаемой продолжительности обучения в школе с поправкой на качество и состояния здоровья сохранятся и в будущем. Со временем те, кто вновь выходит на рынок труда, имея нынешний уровень образования и состояние здоровья, будут замещать нынешних работников до тех пор, пока предполагаемая продолжительность обучения в школе с поправкой на качество и состояние здоровья всех новых работников не будут соответствовать уровню, отраженному в нынешнем индексе человеческого капитала. Затем можно сравнить этот сценарий с другим, в рамках которого все будущие работники будут иметь полное образование и полноценное здоровье.

В долгосрочной перспективе ВВП на душу населения по этому сценарию будет выше, чем по «сценарию статус-кво», по двум причинам: непосредственное воздействие окажет более высокая производительность работников, а косвенное – рост инвестиций в материальный капитал благодаря наличию более производительных работников. Вследствие сочетания этих двух факторов в стране с показателем индекса x ВВП на душу населения, в конечном счете, составит в рамках «сценария статус-кво» лишь долю x от того, каким он мог бы быть при полном образовании и полноценном здоровье работников. Например, если бы граждане страны с показателем $x = 0,5$ имели полное образование и полноценное здоровье, то в долгосрочной перспективе доход на душу населения в этой стране был бы в два раза выше, чем при «сценарии статус-кво». Что это будет означать для среднегодового прироста экономики – зависит от временного периода. Если для реализации этих сценариев требуется 50 лет – или примерно два поколения, – то удвоение будущего дохода на душу населения по сравнению с его уровнем при «сценарии статус-кво» соответствует ежегодному дополнительному приросту примерно на 1,4 процентных пункта.

Этот индекс измеряет объем человеческого капитала, на приобретение которого может рассчитывать средний ребенок, родившийся в 2018 году (Рисунок 3.3). Вместе с тем, средние значения допускают большие отклонения. Большинство составляющих индекса можно дезагрегировать для большинства стран по гендерному признаку, чтобы проследить различия в перспективах для мальчиков и девочек. По отдельным странам, по которым имеется больше данных, можно также проследить различия в компонентах индекса по регионам и социально-экономическим группам, хотя систематически делать это для большого количества стран невозможно.

Индекс человеческого капитала, представленный в таблице 3.2, публикуется впервые. Как и любые другие сравнения между странами, он имеет свои ограничения, и в последующих его версиях многое можно будет улучшить и расширить. Такие компоненты индекса, как распространенность детской низкорослости и результаты тестирования, в отдельных странах измеряются лишь время от времени, а в других странах не измеряются вовсе. Данные о результатах тестирования взяты из международных программ тестирования, в которых могут различаться возраст учащихся и предметы, по которым проводится тестирование. Результаты тестирования могут не дать точного представления о качестве всей системы образования в стране, поскольку группа участников тестирования может не быть представительной на уровне всей совокупности учащихся. Несмотря на важность высшего и среднего специального образования для человеческого капитала в быстро меняющемся мире, надежных измерителей качества этой ступени образования пока не разработано. Данные о количестве зачисленных на обучение, необходимые для оценки ожидаемой продолжительности обучения, часто имеют множество пробелов и поступают с существенным запозданием.

РИСУНОК 3.3 Индекс человеческого капитала, 2018 г.



Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Примечание: Величина Индекса человеческого капитала колеблется в пределах от 0 до 1. Индекс измеряет уровень производительности следующего поколения работников в сопоставлении с эталонным показателем полного курса обучения и полноценного здоровья. Значение Индекса для страны, в которой средний работник имеет полноценное здоровье и прошел полный курс образования, – 1. ВВП = валовой внутренний продукт; ППС = паритет покупательной способности.

ТАБЛИЦА 3.2 Индекс человеческого капитала (ИЧК), 2018

Место	Страна	Показатель ИЧР	Место	Страна	Показатель ИЧР	Место	Страна	Показатель ИЧР
157	Чад	0,29	104	Египет, Арабская Респ.	0,49	51	Монголия	0,63
156	Южный Судан	0,30	103	Гондурас	0,49	50	Украина	0,65
155	Нигер	0,32	102	Непал	0,49	49	Объединенные Арабские Эмираты	0,66
154	Мали	0,32	101	Доминиканская Республика	0,49	48	Вьетнам	0,67
153	Либерия	0,32	100	Камбоджа	0,49	47	Бахрейн	0,67
152	Нигерия	0,34	99	Гайана	0,49	46	Китай	0,67
151	Сьерра-Леоне	0,35	98	Марокко	0,50	45	Чили	0,67
150	Мавритания	0,35	97	Сальвадор	0,50	44	Болгария	0,68
149	Кот-д'Ивуар	0,35	96	Тунис	0,51	43	Сейшельские Острова	0,68
148	Мозамбик	0,36	95	Тонга	0,51	42	Греция	0,68
147	Ангола	0,36	94	Кения	0,52	41	Люксембург	0,69
146	Конго, Дем. Респ.	0,37	93	Алжир	0,52	40	Словацкая Республика	0,69
145	Йемен, Респ.	0,37	92	Никарагуа	0,53	39	Мальта	0,70
144	Буркина-Фасо	0,37	91	Панама	0,53	38	Венгрия	0,70
143	Лесото	0,37	90	Парагвай	0,53	37	Литва	0,71
142	Руанда	0,37	89	Таджикистан	0,53	36	Хорватия	0,72
141	Гвинея	0,37	88	Македония, БЮР	0,53	35	Латвия	0,72
140	Мадагаскар	0,37	87	Индонезия	0,53	34	Российская Федерация	0,73
139	Судан	0,38	86	Ливан	0,54	33	Исландия	0,74
138	Бурунди	0,38	85	Ямайка	0,54	32	Испания	0,74
137	Уганда	0,38	84	Филиппины	0,55	31	Казахстан	0,75
136	Папуа – Новая Гвинея	0,38	83	Тувалу	0,55	30	Польша	0,75
135	Эфиопия	0,38	82	Западный берег реки Иордан и сектор Газа	0,55	29	Эстония	0,75
134	Пакистан	0,39	81	Бразилия	0,56	28	Кипр	0,75
133	Афганистан	0,39	80	Косово	0,56	27	Сербия	0,76
132	Камерун	0,39	79	Иордания	0,56	26	Бельгия	0,76
131	Замбия	0,40	78	Армения	0,57	25	Макао, САР, Китай	0,76
130	Гамбия	0,40	77	Кувейт	0,58	24	Соединенные Штаты	0,76
129	Ирак	0,40	76	Кыргызская Республика	0,58	23	Израиль	0,76
128	Танзания	0,40	75	Молдова	0,58	22	Франция	0,76
127	Бенин	0,41	74	Шри-Ланка	0,58	21	Новая Зеландия	0,77
126	Южная Африка	0,41	73	Саудовская Аравия	0,58	20	Швейцария	0,77
125	Малави	0,41	72	Перу	0,59	19	Италия	0,77
124	Эсватини	0,41	71	Иран, Исламская Респ.	0,59	18	Норвегия	0,77
123	Коморские Острова	0,41	70	Колумбия	0,59	17	Дания	0,77
122	Того	0,41	69	Азербайджан	0,60	16	Португалия	0,78
121	Сенегал	0,42	68	Уругвай	0,60	15	Соединенное Королевство	0,78
120	Конго, Респ.	0,42	67	Румыния	0,60	14	Чешская Республика	0,78
119	Ботсвана	0,42	66	Эквадор	0,60	13	Словения	0,79
118	Тимор-Лешти	0,43	65	Таиланд	0,60	12	Австрия	0,79
117	Намбия	0,43	64	Мексика	0,61	11	Германия	0,79
116	Гана	0,44	63	Аргентина	0,61	10	Канада	0,80
115	Индия	0,44	62	Тринидад и Тобаго	0,61	9	Нидерланды	0,80
114	Зимбабве	0,44	61	Грузия	0,61	8	Швеция	0,80
113	Соломоновы Острова	0,44	60	Катар	0,61	7	Австралия	0,80
112	Гаити	0,45	59	Черногория	0,62	6	Ирландия	0,81
111	Лаосская НДР	0,45	58	Босния и Герцеговина	0,62	5	Финляндия	0,81
110	Габон	0,45	57	Коста-Рика	0,62	4	Гонконг, САР, Китай	0,82
109	Гватемала	0,46	56	Албания	0,62	3	Япония	0,84
108	Вануату	0,47	55	Малайзия	0,62	2	Корея, Респ.	0,84
107	Мьянма	0,47	54	Оман	0,62	1	Сингапур	0,88
106	Бангладеш	0,48	53	Турция	0,63			
105	Кирибати	0,48	52	Маврикий	0,63			

Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Примечание: величина Индекса человеческого капитала колеблется в пределах от 0 до 1. Индекс измеряет уровень производительности следующего поколения работников в сопоставлении с эталонным показателем полного курса обучения и полноценного здоровья. Значение Индекса для страны, в которой средний работник имеет полноценное здоровье и прошел полный курс образования равно 1.

Социально-поведенческие навыки непосредственно не оцениваются. В странах, где базы учета рождений и смертей неполны или не ведутся вообще, оценка показателей выживаемости взрослых может быть неточной.

Одна из задач индекса человеческого капитала заключается в привлечении внимания к недостаткам этих данных и в создании стимулов для решения этой проблемы. Для улучшения качества данных необходимо время. Коль скоро это так, и учитывая эти ограничения, к интерпретации рейтинга стран в рамках индекса следует подходить с осторожностью. Хотя индекс и дает возможность оценить, как нынешнее состояние образования и здоровья влияет на производительность будущих работников, он не позволяет точно отследить незначительные различия между странами. Поскольку он учитывает результаты, то он не может служить контрольным перечнем мер государственной политики. Характер и масштабы мер, необходимых для наращивания человеческого капитала, не могут быть одинаковыми во всех странах.

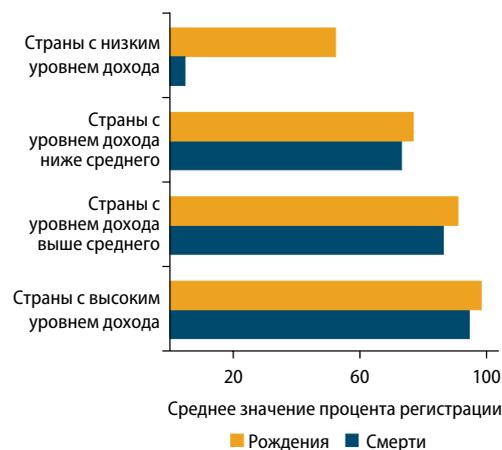
Хотя ситуация с наличием данных о результатах в области образования и здоровья значительно улучшилась, сделать еще предстоит очень многое. Например, существенный вклад в производительность каждого человека вносят когнитивные и социально-поведенческие навыки более высокого порядка, которые в этом индексе не учитываются. Кроме того, отсутствуют сопоставимые данные о развитии детей дошкольного возраста, которое является важной основой качества будущих работников.

Еще одна задача при этом состоит в измерении промежуточных факторов, влияющих на эти результаты. Хотя граждане стран с низким и средним уровнем дохода сталкиваются в процессе накопления человеческого капитала с похожими трудностями, степень этих трудностей часто зависит от особенностей страны. Понять, какие сложности действительно важны, – это самое главное при определении приоритетности разных направлений деятельности.

Первый шаг здесь – улучшить качество основных административно-управленческих данных об образовании и здравоохранении. Лишь в одной из каждых шести стран правительство ежегодно публикует доклад по мониторингу образования. Всего около 100 стран предоставляют достаточно полные и свежие данные о чистых показателях охвата образованием на разных ступенях системы образования Институту статистики ЮНЕСКО – органу, занимающемуся сбором такой информации на международном уровне. В странах с низким и средним уровнем дохода недостаточно налажен мониторинг даже базовой медицинской информации – о количестве рождений и смертей (Рисунок 3.4). К лучшему ситуация в этих системах меняется медленно. В период с 2000 по 2012 год показатель регистрации смертей по всему миру увеличился всего лишь с 36 до 38 процентов. Доля детей в возрасте

РИСУНОК 3.4 Регистрация рождений и смертей по-прежнему ведется неудовлетворительно

Гражданская регистрация рождений и смертей по группам стран с разным уровнем доходов, 2018 год



Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Примечание: на рисунке приводятся оценки гражданской регистрации рождений и смертей на основании данных, имеющихся по 180 и 120 странам, соответственно. Данные о регистрации рождений приводятся на основании Демографического ежегодника Организации Объединенных Наций. Для стран, имеющих неполные системы государственной регистрации актов гражданского состояния, оценка регистрации рождений приводится на основании сообщений матерей о регистрационном статусе их детей, полученных из обследований домохозяйств. Данные о регистрации смертей приводятся на основании оценок Всемирной организации здравоохранения.

до 5 лет, факт рождения которых был зарегистрирован, выросла только с 58 до 65 процентов²⁷. Качественные основные административно-управленческие данные необходимы правительствам для того, чтобы понимать потребности и лучше планировать предоставление общественных услуг.

Увеличение числа стран, в которых измеряются учебные достижения учащихся – в школах и вне их, – позволит гораздо более точно отслеживать качество работы стран в сфере обеспечения доступа к образованию и обучения. Для этого необходимо, в числе прочего, обеспечить, чтобы данные об уровне обученности были представительными для всех детей, а не только для тех, кто учится в школе и зачастую принадлежит к более обеспеченной семье. «Ежегодный доклад о положении дел в области образования» – это редкий пример документа, в котором дается ежегодная оценка уровней обученности детей – в данном случае, из бедных индийских домохозяйств, – в том числе тех, которые не посещают школу. Здесь полезными могли бы оказаться инициативы по разработке сопоставимых по странам показателей уровней обученности.

В рамках этих инициатив было бы целесообразно собрать за одним столом заинтересованные стороны и договориться, какие общие вопросы следует включать в оценку результатов обученности, чтобы результаты разных тестов были взаимно согласованными. В краткосрочной перспективе можно было бы использовать существующие базы данных – национальные обследования домохозяйств, демографические обследования и обследования состояния здоровья населения, Исследование критериев оценки уровня жизни и Показатели предоставления услуг – для повышения доступности данных о человеческом капитале без больших финансовых затрат.

Аналогичные усилия прилагаются и в сфере здравоохранения. В 2015 году группа международных учреждений, двусторонних и многосторонних доноров, фондов и правительств создала Совместную группу по данным в области здравоохранения, цель которой – повысить уровень координации при сборе данных о состоянии здравоохранения. Новые технологии, в том числе система глобального позиционирования и мобильные телефоны, сокращают расходы на сбор данных. Инициатива по улучшению качества работы первичной системы медицинской помощи, к осуществлению которой Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Группа Всемирного банка и Всемирная организация здравоохранения приступили в 2015 году, предусматривает международную систему эталонных показателей оценки качества работы этой системы.

Второй шаг заключается в том, чтобы глубже разобраться во множестве аспектов социально-поведенческих и других навыков, здоровья и взаимосвязи между ними. Социально-поведенческие навыки имеют множество измерений. Такие инициативы, как опросы, проводимые в рамках программы Всемирного банка «Навыки в интересах повышения занятости и производительности труда» и разработанной Организацией экономического сотрудничества и развития Программы международной оценки знаний взрослого населения, имеют целью масштабные измерения соответствующих навыков у взрослого работающего населения. Аналогичные обследования детей школьного возраста не проводилось, несмотря на наличие данных о том, что такие качества, как настойчивость и навык саморегулирования, важны для обучения. Как удалось выяснить, меры по борьбе с анемией, вызванной недостатком железа, повышают учебные результаты учащихся, однако количественного измерения взаимосвязи между состоянием здоровья и баллами, набираемыми учащимися в ходе тестирования, пока не проводилось. Важным первым шагом в этом направлении могло бы стать включение разделов о состоянии здоровья в анкеты для обследования школ. Сравнительно недорогие обследования, например, остроты зрения учащихся и их антропометрических показателей, могли бы дать очень многое для более глубокого понимания взаимосвязи между обучением и состоянием здоровья.

Опыт Вьетнама наглядно демонстрирует потенциальные выгоды определения порядка проведения преобразований. Учащиеся этой страны по результатам обследований PISA 2012 и 2015 годов оказались в верхней четверти списка, куда вошли, в

основном, страны со средним и высоким уровнем дохода. Эти результаты особенно примечательны с учетом уровня дохода на душу населения во Вьетнаме. Изучение опыта этой страны может позволить лучше понять, каким образом можно добиться, чтобы школа обеспечивала обученность.

По мере изменения характера труда важность человеческого капитала возрастает. Вместе с тем, сохраняются существенные разрывы в уровне человеческого капитала между странами. Эти разрывы, проявляющиеся в низких результатах в сфере образования и здравоохранения, негативно влияют на будущую производительность работников и будущую конкурентоспособность стран. Правительства должны найти способы решения этой проблемы. Однако политические стимулы для инвестиций в человеческий капитал часто отсутствуют по той причине, что инвестиции в человеческий капитал начинают давать экономическую отдачу лишь много лет спустя. Цель проекта развития человеческого капитала заключается не только в создании таких стимулов, но и в разработке рекомендаций для увеличения объема и улучшения качества инвестиций в человеческий капитал.

Примечания

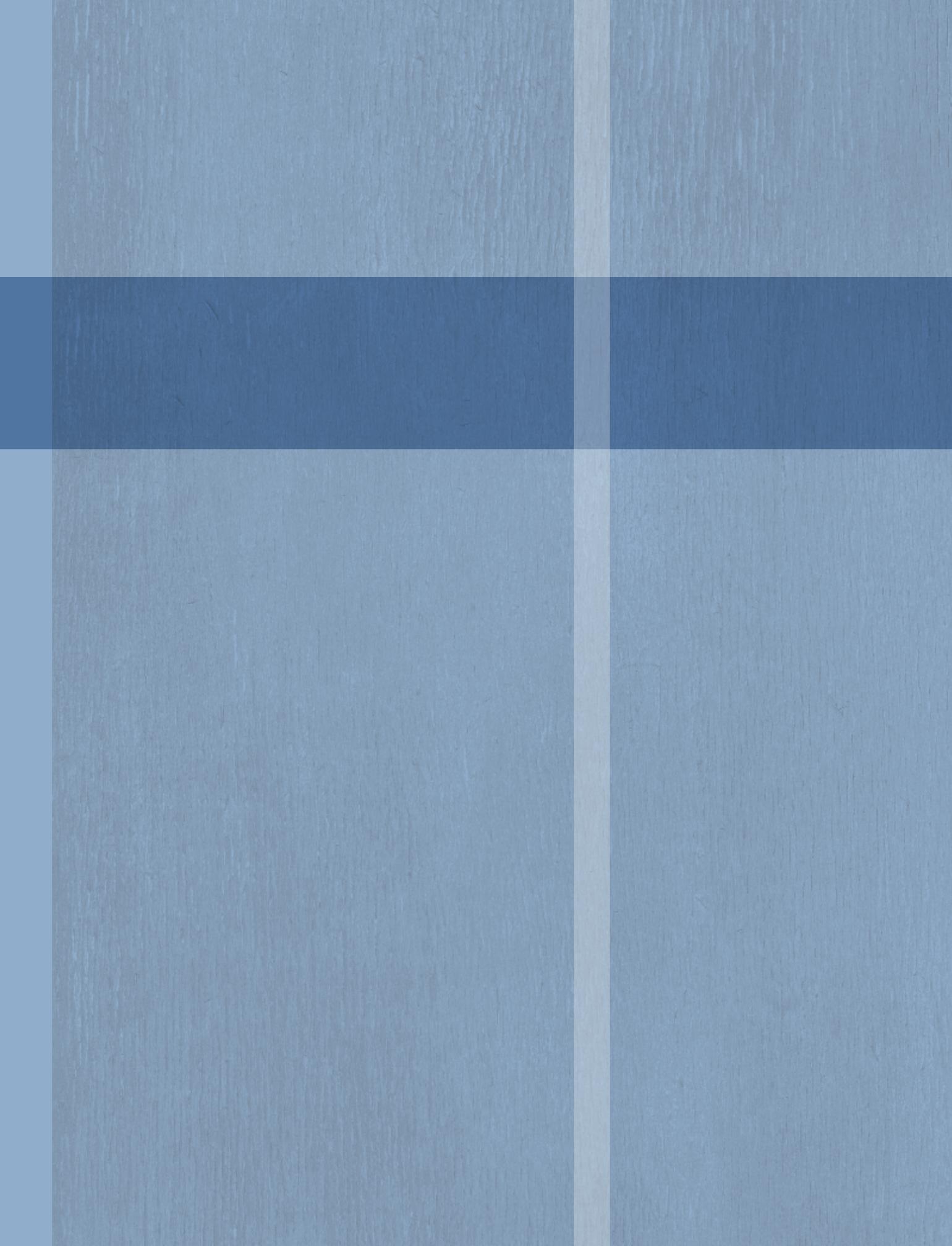
1. Fernald and Hidrobo (2011).
2. Smith ([1776] 1937, book 2, chap.1), цит. по Goldin (2016).
3. Chetty, Friedman, and Rockoff (2014).
4. Psacharopoulos and Patrinos (2018).
5. Dillon, Friedman, and Serneels (2014).
6. Ahuja et al. (2015).
7. Belot and James (2011).
8. Sandjaja et al. (2013).
9. Dillon et al. (2017).
10. Flabbi and Gatti (2018).
11. Ahuja et al. (2015).
12. Andrabi, Das, and Khwaja (2012).
13. Hsieh and Klenow (2010).
14. Cavaillé and Marshall (2017).
15. Knack and Keefer (1997).
16. Rosas and Sabarwal (2016).
17. Blanford et al. (2012).
18. Ferré and Sharif (2014).
19. Baird, McIntosh, and Özler (2016).
20. Jensen (2010).
21. Giné, Karlan, and Zinman (2010).
22. Heckman et al. (2010).
23. Coffey, Geruso, and Spears (2018).
24. Gertler et al. (2014).
25. Kraay (2018).
26. Caselli (2005); Weil (2007).
27. Mikkelsen et al. (2015).

Библиография

- Ahuja, Amrita, Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael R. Kremer, Edward Miguel, and Shawn Powers. 2015. "When Should Governments Subsidize Health? The Case of Mass Deworming." *World Bank Economic Review* 29 (supplement 1): S9–S24.
- Andrabi, Tahir, Jishnu Das, and Asim Ijaz Khwaja. 2012. "What Did You Do All Day? Maternal Education and Child Outcomes." *Journal of Human Resources* 47 (4): 873–912.

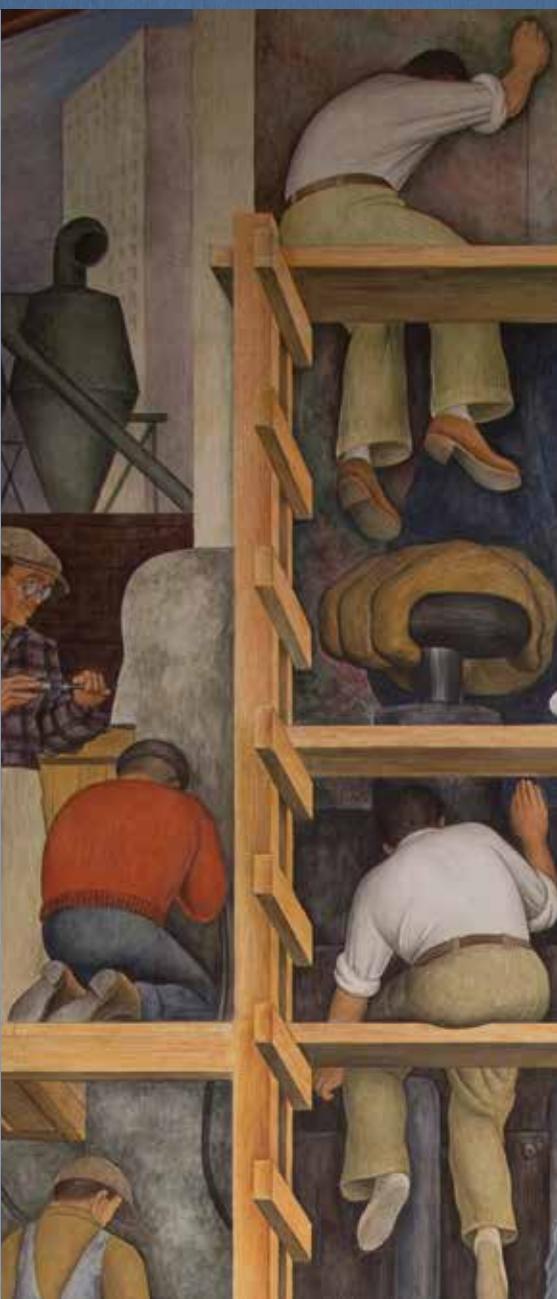
- Baird, Sarah Jane, Craig T. McIntosh, and Berk Özler. 2016. "When the Money Runs Out: Do Cash Transfers Have Sustained Effects on Human Capital Accumulation?" Policy Research Working Paper 7901, World Bank, Washington, DC.
- Belot, Michèle, and Jonathan James. 2011. "Healthy School Meals and Educational Outcomes." *Journal of Health Economics* 30 (3): 489–504.
- Blanford, Justine I., Supriya Kumar, Wei Luo, and Alan M. MacEachren. 2012. "It's a Long, Long Walk: Accessibility to Hospitals, Maternity, and Integrated Health Centers in Niger." *International Journal of Health Geographics* 11 (24): 1–15.
- Caselli, Francesco. 2005. "Accounting for Cross-Country Income Differences." In *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf, 679–741. Amsterdam: Elsevier.
- Cavaillé, Charlotte, and John Marshall. 2017. "Education and Anti-immigration Attitudes: Evidence from Compulsory Schooling Reforms across Western Europe." Working paper, Georgetown University, Washington, DC, December.
- Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2014. "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood." *American Economic Review* 104 (9): 2633–79.
- Coffey, Diane, Michael Geruso, and Dean Spears. 2018. "Sanitation, Disease Externalities, and Anaemia: Evidence from Nepal." *Economic Journal* 128 (611): 1395–1432.
- Dillon, Andrew, Jed Friedman, and Pieter Serneels. 2014. "Health Information, Treatment, and Worker Productivity: Experimental Evidence from Malaria Testing and Treatment among Nigerian Sugarcane Cutters." Policy Research Working Paper 7120, World Bank, Washington, DC.
- Dillon, Moira R., Harini Kannan, Joshua T. Dean, Elizabeth S. Spelke, and Esther Duflo. 2017. "Cognitive Science in the Field: A Preschool Intervention Durably Enhances Intuitive but Not Formal Mathematics." *Science* 357 (6346): 47–55.
- Fernald, Lia C. H., and Melissa Hidrobo. 2011. "Effect of Ecuador's Cash Transfer Program (Bono de Desarrollo Humano) on Child Development in Infants and Toddlers: A Randomized Effectiveness Trial." *Social Science and Medicine* 72 (9): 1437–46.
- Ferré, Céline, and Iffath Sharif. 2014. "Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition Outcomes for Poor Children in Bangladesh? Evidence from a Pilot Project." Policy Research Working Paper 7077, World Bank, Washington, DC.
- Flabbi, Luca, and Roberta Gatti. 2018. "A Primer on Human Capital." Policy Research Working Paper 8309, World Bank, Washington, DC.
- Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan P. Walker, Susan M. Chang, and Sally M. Grantham-McGregor. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344 (6187): 998–1001.
- Giné, Xavier, Dean Karlan, and Jonathan Zinman. 2010. "Put Your Money Where Your Butt Is: A Commitment Contract for Smoking Cessation." *American Economic Journal: Applied Economics* 2 (4): 213–35.
- Goldin, Claudia. 2016. "Human Capital." In *Handbook of Cliometrics*, edited by Claude Diebolt and Michael John Hauptert, 55–86. Berlin: Springer.
- Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, and Adam Yavitz. 2010. "The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program." *Journal of Public Economics* 94 (1–2): 114–28.
- Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2010. "Development Accounting." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (1): 207–23.
- Jensen, Robert. 2010. "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling." *Quarterly Journal of Economics* 125 (2): 515–48. <https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/>.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251–88.
- Kraay, Aart. 2018. "Methodology for a World Bank Human Capital Index." Policy Research Working Paper 8593, World Bank, Washington, DC.

- Mikkelsen, Lene, David E. Phillips, Carla AbouZahr, Philip W. Setel, Don de Savigny, Rafael Lozano, and Alan D. Lopez. 2015. "A Global Assessment of Civil Registration and Vital Statistics Systems: Monitoring Data Quality and Progress." *Lancet* 386 (10001): 1395–1406.
- Patrinos, Harry Anthony, and Noam Angrist. 2018. "A Global Dataset on Education Quality: A Review and an Update (1965–2018)." Policy Research Working Paper 8592, World Bank, Washington, DC.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402, World Bank, Washington, DC.
- Rosas, Nina, and Shwetlena Sabarwal. 2016. "Can You Work It? Evidence on the Productive Potential of Public Works from a Youth Employment Program in Sierra Leone." Policy Research Working Paper 7580, World Bank, Washington, DC.
- Sandjaja, Bee Koon Poh, Nipa Rojroonwasinkul, Bao Khanh Le Nyugen, Basuki Budiman, Lai Oon Ng, Kusol Soonthorndhada, Hoang Thi Xuyen, Paul Deurenberg, et al. 2013. "Relationship between Anthropometric Indicators and Cognitive Performance in Southeast Asian School-Aged Children." *British Journal of Nutrition* 110 (supplement 3): S57–S64.
- Smith, Adam. [1776] 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, book 2. Modern Library Series Reprint. New York: Random House.
- Weil, David N. 2007. "Accounting for the Effect of Health on Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 122 (3): 1265–1306.



ГЛАВА 4

Обучение на протяжении всей жизни





Нельсон Мандела, ставший первым президентом Южной Африки после ликвидации апартеида, однажды заявил: «Образование – отличный двигатель личностного развития. Именно благодаря образованию дочь крестьянина может стать врачом, сын горняка – директором шахты, а ребенок батрака – президентом великой страны. Именно то, что мы можем сделать с тем, что у нас есть, а не с тем, что нам дается, отличает одного человека от другого».

Автоматизация меняет характер труда и навыки, необходимые для трудовой деятельности. Спрос на когнитивные¹ и социально-поведенческие² навыки более высокого уровня растет, тогда как спрос на узкие навыки, востребованные на конкретном рабочем месте, снижается³. При этом все большим спросом пользуются навыки, связанные с «приспособляемостью». Такое сочетание конкретных когнитивных навыков (критического мышления и решения проблем) и социально-поведенческих навыков (творчества и стремления узнавать новое) может быть применимо при работе по разным специальностям.

Степень, в которой страны могут удовлетворять спрос на изменяющиеся профессиональные навыки, зависит от темпов изменения предложения таких навыков. Однако системы образования, как правило, противятся изменениям. Процесс перестройки предложения навыков в значительной мере происходит вне рамок обязательного образования и официальной занятости. Обучение детей дошкольного возраста, высшее и среднее специальное образование и обучение взрослых вне рабочих мест будут играть все более значимую роль в удовлетворении запросов на навыки, которые будут предъявлять в будущем рынки труда. Об этом и пойдет речь в настоящей главе.

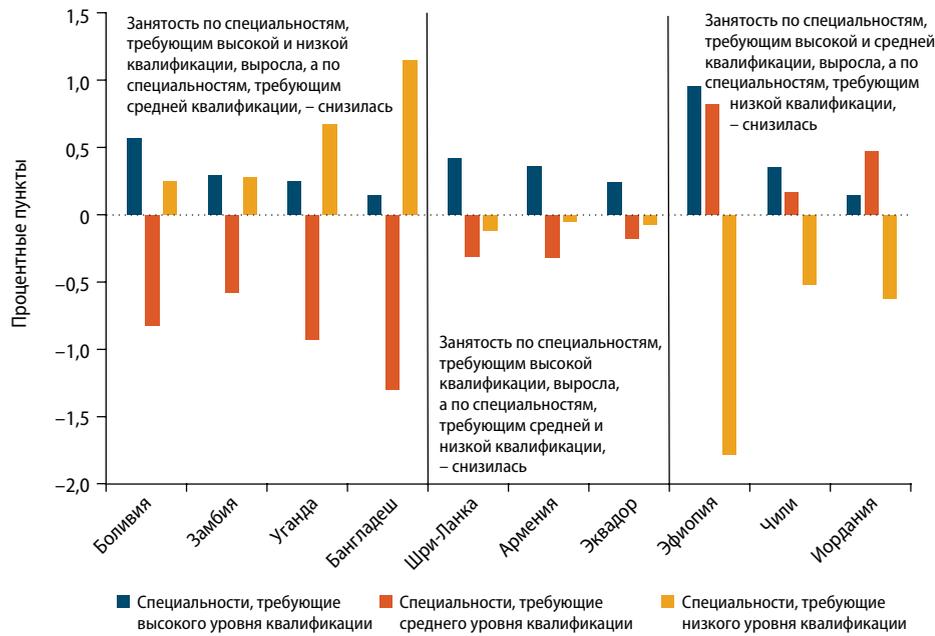
Автоматизация – и, в более широком плане, внедрение новых технологий – делают некоторые специальности ненужными. Так, например, спрос на специалистов по ремонту бытовой техники быстро снижается, поскольку благодаря техническому прогрессу цены на такую технику снижаются, а ее надежность растет. Одновременно с этим инновации ведут к появлению новых профессий. На самом деле, значительная доля детей, которые придут в 2018 году в начальную школу, будет в свое время работать по специальностям, которых пока не существует. Даже в странах с низким и средним уровнем дохода многие люди работают по специальностям, которых тридцать лет назад не существовало. В Индии сейчас почти 4 млн программистов, в Уганде – свыше 400 000 крестьян, сертифицированных на международном уровне в качестве производителей органически чистой продукции, а в Китае – 100 000 специалистов по разметке данных.

При этом многие ныне существующие специальности изменяются и приобретают новые формы, из-за чего востребованными становятся новые и иногда неожиданные сочетания навыков. В 2018 году специалисту в сфере маркетинга вполне может быть предложено разработать алгоритм. Выпускник физического факультета может, в конечном счете, оказаться на должности специалиста по количественному трейдингу в финансовой отрасли. Большим спросом будут, по всей вероятности, пользоваться специалисты, способные применять новые навыки в сферах своей деятельности, – например, учителя, владеющие навыками веб-дизайна, или актуарии, умеющие проводить анализ больших данных.

Какие навыки пользуются в 2018 году меньшим спросом? Данные по развитым странам свидетельствуют о поляризации профессий – росте спроса на работников с высоким и низким уровнем квалификации и снижении спроса на работников со средним уровнем квалификации. Растет спрос на работников, способных выполнять когнитивные операции, не связанные с рутинным трудом, например, проводить сложные исследования. Растет и относительный спрос на работников, умеющих выполнять не связанные с рутинным трудом операции, которые с трудом поддаются автоматизации, например, готовить пищу. С другой стороны, под влиянием автоматизации снижается спрос на работников, выполняющих обычные операции, часто требующие среднего уровня навыков, например, ввод данных.

РИСУНОК 4.1 Во многих развивающихся странах возросла доля занятости по специальностям, требующим высокого уровня квалификации

Среднегодовое изменение долей занятости в разбивке по уровню профессиональной квалификации, около 2000 – около 2015 гг.



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании массива данных Всемирного банка о международном распределении доходов

Примечание: Специальности, требующие высокого уровня квалификации: менеджеры, специалисты, техники и младшие специалисты. Специальности, требующие среднего уровня квалификации: канцелярские работники, работники торговли и сферы обслуживания, ремесленники и работники смежных профессий, квалифицированные работники сельского, лесного и рыбного хозяйства, операторы машин и оборудования и сборщики. Специальности, требующие низкого уровня квалификации: вспомогательные профессии, например, уборщики и вспомогательный персонал, работники сельского, лесного и рыбного хозяйства, рабочие предприятий горнодобывающей промышленности, строительства, обрабатывающей промышленности и транспорта, подсобные кухонные рабочие, уличные торговцы и работники смежных отраслей торговли и услуг.

Прослеживается ли нечто подобное в странах с низким и средним уровнем дохода? Не совсем. Во многих развивающихся странах спрос на высококвалифицированных работников растет (Рисунок 4.1). Доля работников, занятых высококвалифицированным трудом, выросла за период с 2000 по 2014 год на 8 процентных пунктов и более в Бразилии, Эфиопии и Южной Африке. Однако в изменении спроса на работников с низким и средним уровнем квалификации между странами наблюдается меньшее сходство. В Иордании доля работающих по специальностям, требующим среднего уровня квалификации, выросла за период с 2000 по 2016 год на 7,5 процентных пункта. В Бангладеш за тот же период этот показатель снизился почти на 20 процентных пунктов⁴.

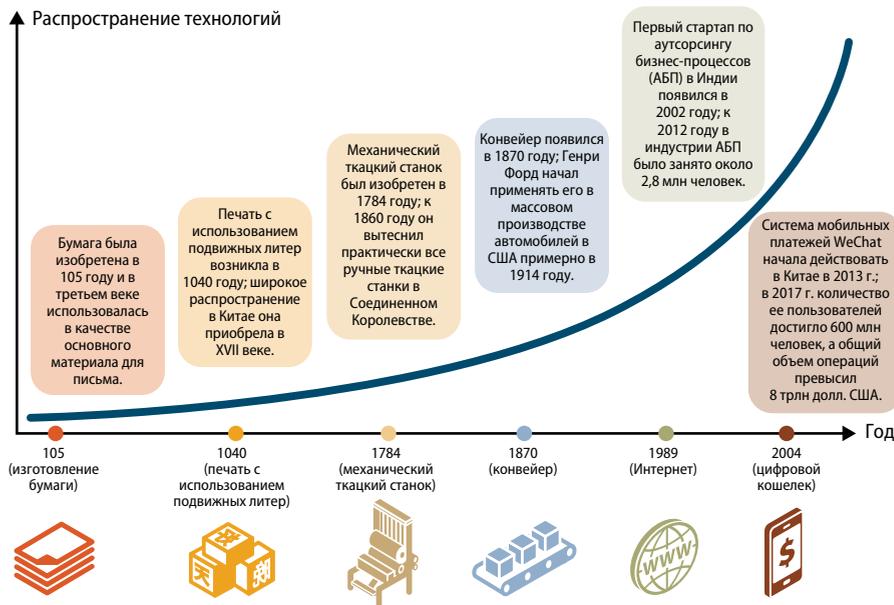
Такое изменение спроса на работников с низким и средним уровнем квалификации в развивающихся странах не вызывает удивления. Процессы в этом сегменте спектра происходят, по всей видимости, под воздействием двух противоборствующих сил – автоматизации и глобализации. Степень внедрения новых технологий в развивающихся странах может быть очень разной. В Европе и Центральной Азии в 2016 году абонентами фиксированной широкополосной связи были 26 процентов населения, тогда как в Южной Азии – всего 2 процента. В процессе глобализации профессии, требующие низкого и среднего уровня квалификации, перетекают из развитых стран в некоторые – но не во все – развивающиеся страны. В зависимости от того, насколько быстро эти силы оказывают свое воздействие, в некоторых развивающихся странах спрос на работников со средним уровнем квалификации растет, а в других – снижается.

Основным двигателем подготовки квалифицированных кадров для мира труда будущего является рост спроса на когнитивные навыки более высокого порядка, социально-поведенческие навыки и способность к адаптации. Данные по разным странам – и с низким, и с высоким уровнем дохода – свидетельствуют о том, что в последние десятилетия в профессиональной деятельности растет роль операций, в большей степени требующих когнитивных, аналитических навыков. В Боливии и Кении более 40 процентов работников, работающих на компьютерах, выполняют сложные операции, требующие углубленных навыков программирования. Вместе с тем, растет и спрос на такие когнитивные навыки более высокого порядка, как логическое мышление, критическое мышление, умение решать комплексные проблемы и умение рассуждать, которые могут применяться при работе по разным специальностям. Во всех регионах мира эти навыки постоянно называются в числе наиболее ценных с точки зрения работодателя. Анализ рынков труда в Германии, Дании, Испании, Словакии, Франции, Швейцарии и Южной Африке показывает, что улучшение навыка комплексного решения проблем на одно стандартное отклонение дает прибавку в зарплате на 10-20 процентов⁵. В Армении и Грузии умение решать проблемы и овладевать новыми навыками увеличивает заработную плату почти на 20 процентов⁶. Спрос на социально-поведенческие навыки растет также в развивающихся странах. В Латинской Америке и странах Карибского бассейна внедрение цифровых технологий повысило значимость когнитивных навыков общего характера и увеличило спрос на работников, обладающих навыками межличностного общения. Более половины компаний во Вьетнаме, Гондурасе, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике, Малайзии, Сальвадоре и на Филиппинах сообщили о нехватке работников, владеющих конкретными социально-поведенческими навыками, например, готовностью полностью отдавать себя работе⁷.

Изменение технологий осложняет возможность предсказывать, какие связанные с трудовой деятельностью навыки будут особо востребованы в ближайшем будущем, а какие устареют. В прошлом для того, чтобы изменения спроса на навыки под влиянием технического прогресса стали очевидными, требовались сотни лет (Рисунок 4.2). В цифровую эпоху развитие технологий требует появления новых навыков, как кажется, в считанные дни.

Все больше ценится на рынке труда способность быстро адаптироваться к изменениям. Огромным спросом пользуется такое качество, как приспособляемость – умение реагировать на неожиданные обстоятельства, быстро отказываться от устаревших знаний и переучиваться. Это качество предполагает наличие комплекса определенных когнитивных навыков (критического мышления, умения решать проблемы) и социально-поведенческих навыков (стремления узнавать новое, творческого начала). Исследование, проводившееся в Нигерии среди учащихся, изучавших технические дисциплины и прошедших профессиональную подготовку, показало, что наличие такого социально-поведенческого навыка, как уверенность в собственных силах, позволяло с достаточной точностью предсказать, что в будущем этот человек сумеет успешно адаптироваться к требованиям, которые будет предъявлять ему его профессиональная деятельность⁸. Высокий уровень основных навыков важен для формирования когнитивных навыков более высокого порядка, социально-поведенческих навыков и навыков, обеспечивающих способность к адаптации. У большинства детей такие основные навыки формируются в начальной и средней школе. Вместе с тем, по данным «Доклада о мировом развитии 2018», во многих странах с низким и средним уровнем дохода школа не обеспечивает приобретения основных навыков, которые она должна давать⁹.

Формирование вновь востребованных навыков имеет принципиальное значение и все чаще происходит вне рамок обязательного образования и официальной занятости. Формирование навыков, востребованных при изменении характера труда, требует обучения на протяжении всей жизни. Такого рода обучение особенно востребовано при формировании новых навыков в контексте изменения демографической ситуации – будь то старение населения в Восточной Азии и Восточной Европе или большая доля молодежи среди населения стран Африки к югу от Сахары и Южной Азии.

РИСУНОК 4.2 Темпы распространения новых технологий возрастают

Источник: авторский коллектив ДМР-2019.

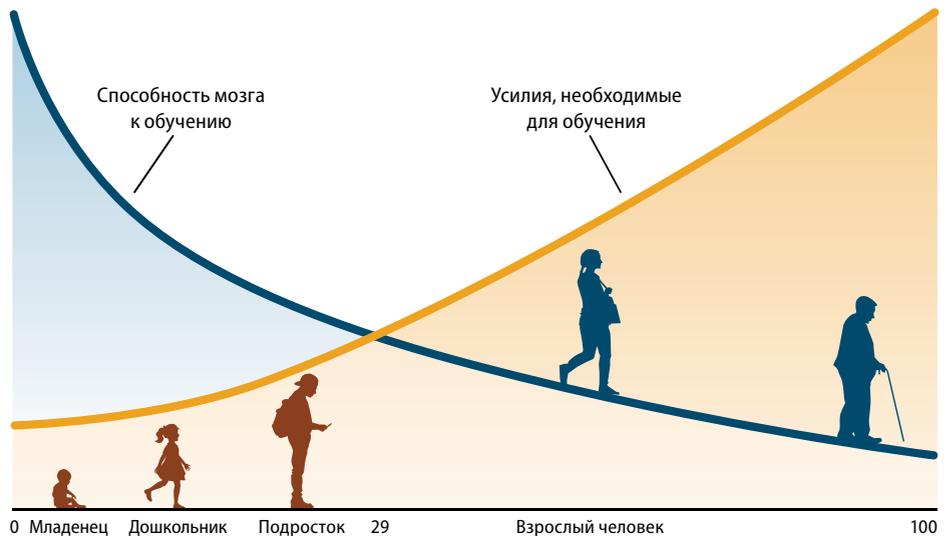
Обучение в дошкольном возрасте

Во Франции возраст начала обязательного обучения в школе вскоре будет понижен с 6 до 3 лет. По словам президента Макрона, цель этой реформы – существенно повысить степень равенства, обеспечивая, тем самым, детям, растущим в неблагополучной среде, возможность сохранения конкурентоспособности в образовательной системе.

Наиболее действенный способ приобретения навыков, востребованных в силу изменения характера труда, – это ранний старт. Инвестиции в питание, охрану здоровья, социальную защиту и образование на ранних этапах жизни человека закладывают прочный фундамент для приобретения в будущем когнитивных и социально-поведенческих навыков. Кроме того, это повышает устойчивость будущего процесса приобретения навыков к воздействию факторов неопределенности. Инвестиции в развитие детей раннего возраста – это важный способ повысить равенство возможностей. В настоящее время эти инвестиции недостаточны, особенно в бедных, находящихся в ущемленном положении детей, которые извлекли бы из них наибольшую пользу. Отношение к таким инвестициям как к приоритету может дать странам существенную отдачу при том условии, что особое внимание будет уделяться вопросам доступности и качества.

Формирование структуры мозга происходит в период от нахождения ребенка в утробе матери до достижения им 5-летнего возраста, и поэтому это – важный этап для развития когнитивных и социально-поведенческих навыков. В этот период мозг в наибольшей степени способен усваивать опыт (Рисунок 4.3). Опыт и обучение в этот период прямо влияют на степень достижений во взрослой жизни. Если этой возможностью не воспользоваться, то формирование навыков будет сопряжено с большими трудностями.

Качественные программы развития детей дошкольного возраста дают им возможность учиться. Инвестиции в питание, защиту здоровья и стимуляцию на протяжении первой тысячи дней жизни ребенка обеспечивают более эффективную работу мозга. Активность родителей и опекунов на этой стадии жизни важна и для развития

РИСУНОК 4.3 Способность мозга к обучению на опыте с возрастом снижается

Источник: авторский коллектив ДМР-2019.

у ребенка навыков речи, моторных навыков и навыков саморегулирования, а также социальных навыков. В Колумбии стимулирование психологического развития, в рамках которого активисты приходили в семьи и показывали игровые упражнения, существенно повысило уровень умственного развития детей в возрасте от 12 до 24 месяцев¹⁰. В Пакистане благодаря программе «Госпожа медработник», в рамках которой обеспечивается предоставление медицинской помощи в сельских районах, показатель полной иммунизации детей в возрасте до 3 лет в 2008 году превысил аналогичный показатель 2000 года на 15 процентных пунктов¹¹. Эта программа обеспечила устойчивое развитие умственных способностей и навыков социального поведения детей посредством выдачи им пищевых добавок и поощрения матерей играть с детьми младше 2 лет в интерактивные игры.

Начиная с 3-летнего возраста социализация и более формализованное дошкольное обучение становятся важными составляющими подготовки детей к успешному обучению в начальной школе. Хорошее дошкольное учреждение развивает функции регулирования психических процессов у детей (в том числе кратковременную память, гибкость мышления, самоконтроль), улучшая, тем самым, перспективы их дальнейшего обучения. В Бангладеш сельские дети, посещавшие дошкольные учреждения, демонстрировали в младших классах лучшие навыки речи, письма и счета по сравнению с теми, кто такие учреждения не посещал¹². Реформирование системы дошкольного образования в Мозамбике оказало положительное воздействие на развитие социально-поведенческих навыков – участвовавшие в программе дети лучше взаимодействовали со сверстниками, выполняли указания и управляли своими эмоциями в стрессовой ситуации¹³. Вместе с тем, чтобы прийти к таким результатам, дошкольное учреждение должно соответствовать определенным критериям качества. В некоторых случаях ребенку для его развития лучше вообще не посещать детский сад, нежели посещать плохой сад¹⁴.

Низкокачественные программы развития детей дошкольного возраста дают удручающе низкие результаты в плане развития речи ребенка, его когнитивных навыков и навыков общения. Изучение дошкольных учреждений в трущобных районах Найроби (Кения) показало, что, несмотря на высокие показатели посещаемости, учебные

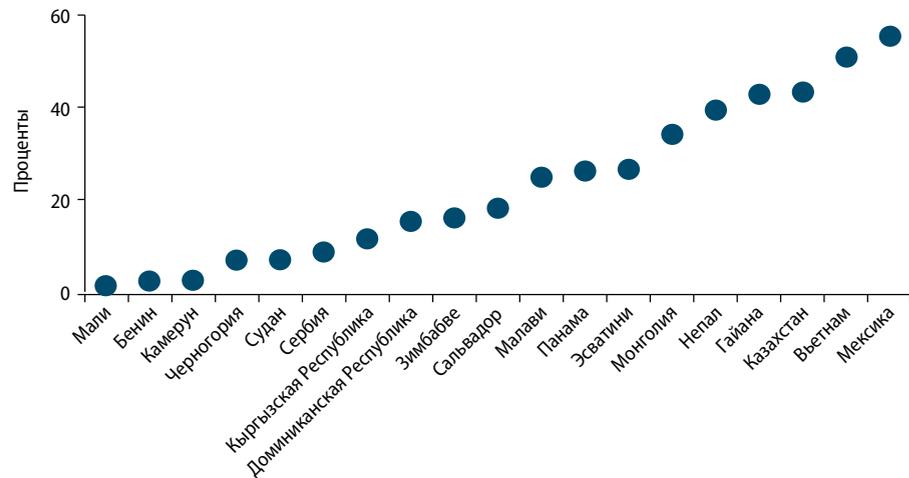
программы и педагогические методы не учитывали возрастных особенностей детей. В соответствии с этими программами, 3-6-летние дети вынуждены были учиться по классическим школьным канонам и даже сдавать экзамены¹⁵. В Перу общенациональная программа Wawa Wasi («Еще одна колыбель») обеспечивала дневной присмотр в общинах за детьми от 4 до 6 лет, проживающими в бедных районах, и предоставление им специального питания, однако из-за отсутствия подготовленных воспитателей у детей не удалось улучшить навыки речи и моторного развития.

Инвестиции в развитие детей дошкольного возраста обеспечивают эффективное формирование навыков, важных для будущей жизни ребенка. Обучение носит кумулятивный характер – навыки, сформированные на более ранней стадии, облегчают формирование навыков на последующих этапах. Инвестиции в развитие детей на раннем этапе их жизни дают наибольшую отдачу по сравнению со всеми другими, осуществляемыми на протяжении жизни, и преимуществами, обеспечиваемыми такими инвестициями, увеличиваются со временем. Каждый доллар, вложенный в качественные программы развития детей раннего возраста, дает от 6 до 17 долларов отдачи¹⁶. Программы развития детей дошкольного возраста расширяют возможности трудовой деятельности родителей. Многие женщины не работают, потому что вынуждены тратить много времени на уход за детьми. В Соединенном Королевстве половина остающихся дома матерей предпочла бы вернуться на работу, если бы у них была возможность отдать ребенка в качественное и недорогое детское дошкольное учреждение. Инвестиции в развитие таких услуг, оказываемых в первые годы жизни детей, позволили бы сгладить остроту этой проблемы. Масштабная программа строительства детских дошкольных учреждений в Аргентине в 1990-е годы оказала положительное воздействие на занятость матерей. В Испании в тот же период занятость матерей выросла на 10 процентов благодаря созданию дошкольных учреждений полного дня для детей в возрасте старше 3 лет¹⁷. Инвестиции в развитие детей дошкольного возраста повышают и уровень равенства. Что касается детей, живущих в бедности и сталкивающихся с другими неблагоприятными условиями, то качественные программы раннего развития позволяют им накопить больше знаний к взрослому возрасту, снижают уровень агрессивного поведения и смягчают социально обусловленные поведенческие ограничения, а также способствуют улучшению положения их детей. В Гватемале программа раннего развития детей, в рамках которой бедные семьи получали питание, способствовала существенному увеличению заработков детей из этих семей во взрослом возрасте¹⁸. На Ямайке мероприятия по раннему стимулированию развития детей младшего дошкольного возраста обеспечили повышение их будущих заработков на 25 процентов, что соответствует заработкам тех, кто рос в более обеспеченных домохозяйствах¹⁹. Однако, несмотря на их эффективность с точки зрения формирования важных навыков, инвестиции в развитие детей дошкольного возраста осуществляются в недостаточной мере. Примерно 250 млн детей в возрасте до 5 лет в странах с низким и средним уровнем дохода рискуют не реализовать в полной мере потенциал своего развития из-за детской низкорослости или крайней бедности. По всему миру более 87 млн детей в возрасте младше 7 лет всю жизнь живут в районах, затронутых конфликтами. Они получают тяжелые физические и психологические травмы и подвергаются сильнейшему токсическому стрессу, который замедляет развитие их мозга и формирование навыков. Лишь половина детей в возрасте от 3 до 6 лет по всему миру имеет доступ к дошкольному образованию – а в странах с низким уровнем дохода этот показатель составляет одну пятую. В 2012 году страны Северной Америки и Западной Европы направляли на дошкольное образование 8,8 процента своих бюджетных расходов на образование, а в странах Африки к югу от Сахары этот показатель составлял всего 0,3 процента.

Дети из бедных семей с наименьшей вероятностью становятся участниками программ развития детей дошкольного возраста (Рисунок 4.4). При этом именно они могли бы получить наибольшую выгоду от участия в таких программах. В странах с низким и средним уровнем дохода доступ к программам развития детей дошкольного

РИСУНОК 4.4 Во многих странах дети из неблагополучной среды с наименьшей вероятностью становятся участниками программ развития детей дошкольного возраста

Доля детей в возрасте 3-4 лет из беднейших 20 процентов домохозяйств, участвующих в программах развития детей дошкольного возраста, отдельные страны, около 2014 г.



Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании данных проводимого ЮНИСЕФ Обследования по комплексу ключевых показателей

возраста имеют примерно 47 процентов наиболее обеспеченных семей, тогда как для беднейших семей этот показатель составляет 20 процентов²⁰. В особенно неблагоприятном положении находятся сельские семьи. Анализ выборки из 14 стран с низким и средним уровнем дохода показал, что сельские жители имеют заведомо более ограниченный доступ к участию в программах раннего развития детей по сравнению с жителями городов²¹.

Эффективные методы обеспечения надлежащего развития детей в раннем возрасте существуют. В ряде районов стабильно позитивные результаты при незначительных затратах дает деятельность общинных игровых групп. В Индонезии программа создания игровых групп оказала позитивное воздействие на речевые, социально-поведенческие и когнитивные навыки детей. Особенно выиграли от этого – и в краткосрочной, и в долгосрочной перспективе – дети, живущие в наиболее неблагоприятных условиях²². В Тонге создание игровых групп для детей до 5 лет позволило существенно улучшить навыки их чтения в младших классах школы. Опыт показал, что система Монтессори, отличительными чертами которой являются разновозрастные классы, самостоятельный выбор учащимися учебных занятий и минимальное вмешательство учителя, оказывается более эффективной по сравнению с традиционной системой образования для совершенствования способности детей к целенаправленной деятельности. Будучи успешно адаптированы к местным условиям, система Монтессори и другие системы, ориентированные на интересы ребенка, в том числе система Штейнера, педагогика Реджо-Эмилии и программа «Инструменты мышления», используются в самых разных местах, от Гаити до Кении.

Исследования выявили несколько конкретных путей повышения эффективности инвестиций в развитие детей дошкольного возраста. В ряде случаев успешно себя зарекомендовало предоставление денежных пособий для содействия раннему развитию детей из беднейших семей. Такие программы позволили снизить распространенность детской низкорослости в Сенегале и на Филиппинах, способствовали развитию навыков речи у детей в Мексике и Эквадоре, а также упрочению социально-поведенческих навыков детей в Нигере. Очень эффективными оказались также подходы, в рамках которых в единый комплекс были объединены инвестиции в здравоохранение,

питание и стимуляцию. Чилийская программа *Crece Contigo* («Чили растет вместе с тобой») интегрирует услуги, предоставляемые системами здравоохранения, образования, бытового обслуживания и социальной защиты, с тем чтобы первый контакт ребенка с этой системой мог состояться, когда он находится еще в утробе матери – во время первого посещения ею родового патронажа.

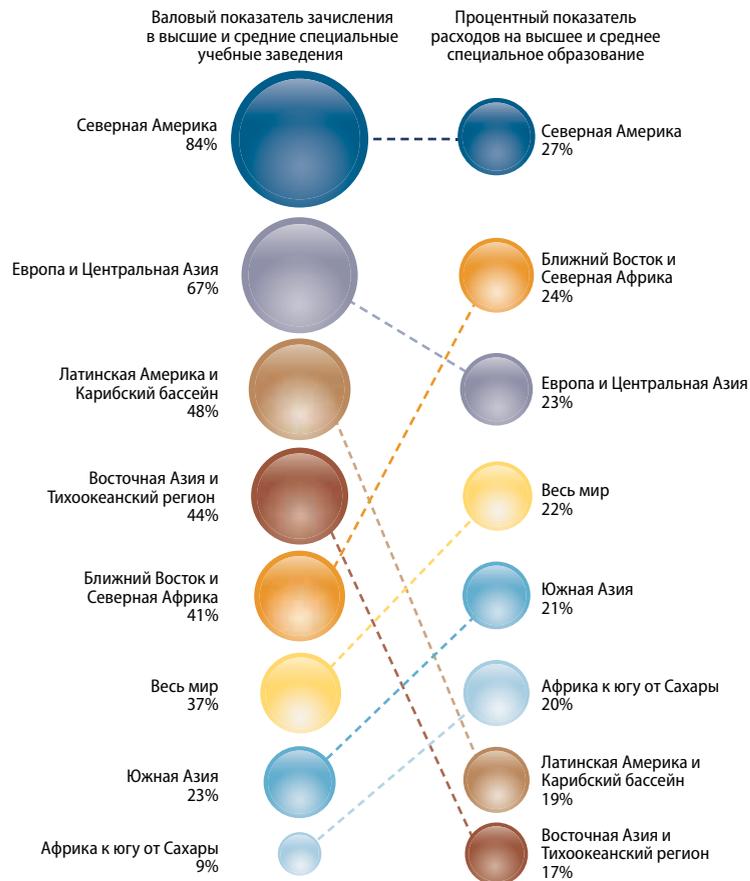
Высшее и среднее специальное образование

Свободный университет Тбилиси был создан в 2007 году в качестве некоммерческой организации. Он уже превратился в лучшее и самое популярное высшее учебное заведение в Грузии. В основе его успеха лежит прозрачность системы приема (на основании результатов общенациональных вступительных экзаменов), а также конкурентоспособная система государственной поддержки студентов на основании их академической успеваемости. Подушевое финансирование повышает эффективность и прозрачность финансирования университета, что дает правительству возможность постепенно сокращать единовременные платежи университетам. В университете работают высококвалифицированные преподаватели, он предлагает гибкий набор курсов и педагогику свободной дискуссии. Ежегодно заявления о приеме в университет подают сотни отлично подготовленных абитуриентов, а более 96 процентов его выпускников находят работу или продолжают образование.

В экономиках с высокой степенью интеграции, опирающихся на достижения технического прогресса, все выше ценится высшее и среднее специальное образование (определяемое как любое образование по окончании старшей ступени средней школы, в том числе получаемое в профессиональных училищах и колледжах). В среднем, по всему миру величина отдачи от образования этой ступени – 16 процентов²³. Однако в таком размере отдачу могут получать не все. Величина отдачи определяется рядом факторов, в числе которых – качество учебного заведения, состав студентов и наличие рабочих мест. Выпускники лучших университетов Колумбии зарабатывают, с учетом всех факторов, на 20 процентов больше, чем те, кому не удалось набрать достаточно баллов для поступления в университет²⁴. Величина отдачи может также существенно колебаться в зависимости от специальности, по которой студент учится. В Чили величина отдачи от высшего и среднего специального образования колеблется в пределах от 4 процентов для гуманитариев до 126 процентов для тех, кто изучает инженерное дело и технологии²⁵. Показатели охвата высшим и средним специальным образованием и расходы на него также существенно различаются по регионам (Рисунок 4.5).

Изменение характера труда повышает привлекательность высшего и среднего специального образования по трем причинам. Во-первых, технологии и интеграция повышают спрос на общие когнитивные навыки более высокого порядка, такие как способность решать комплексные проблемы, критическое мышление и развитые коммуникативные навыки, которые могут быть применимы при работе по разным специальностям, но которые невозможно приобрести, только обучаясь в школе. Рост востребованности подобных навыков привел к повышению заработной платы выпускников высших и средних специальных учебных заведений, снизив при этом спрос на менее образованных работников. Во-вторых, высшее и среднее специальное образование повышает спрос на обучение на протяжении всей жизни. Как ожидается, в течение жизни людям придется работать не только на разных рабочих местах, но и по разным специальностям. Высшее и среднее специальное образование с широким спектром предлагаемых в его рамках курсов и гибкими моделями обучения, такими, как дистанционное обучение и открытые университеты, позволяет удовлетворять такой растущий спрос. В-третьих, высшие и средние специальные учебные заведения – прежде всего, университеты, – становятся в условиях изменения характера труда более привлекательными в качестве платформы для продвижения инноваций.

РИСУНОК 4.5 Валовый показатель зачисления в высшие и средние специальные учебные заведения и процентный показатель расходов на высшее и среднее специальное образование в 2016 году различались по регионам



Источники: база данных Всемирного банка «Показатели мирового развития». Данные о расходах на высшее и среднее специальное образование по Ближнему Востоку и Северной Африке – из World Bank (2018а).

Примечание: Валовый показатель зачисления в высшие и средние специальные учебные заведения – отношение общего числа студентов, вне зависимости от их возраста, к численности населения той возрастной группы, которая официально соответствует уровню высшего и среднего специального образования. Процентный показатель расходов на высшее и среднее специальное образование – расходы на высшее и среднее специальное образование, выраженные в процентах от совокупных государственных расходов на образование.

Значимость систем высшего и среднего специального образования для будущего мира труда зависит от того, насколько успешно они ведут работу по этим трем направлениям. Во все большей степени формирование навыков превращается из процедуры, имеющей четкое начало и конец и не подлежащей изменению, в непрерывный процесс. Степень гибкости может быть увеличена, если вступление студента на один путь не означает безвозвратного закрытия для него всех других путей. Например, думая о высшем и среднем специальном образовании, большинство студентов вынуждено выбирать между общим и профессиональным образованием. Общее образование, например, программы по инженерному делу или экономике, дают студентам навыки высшего порядка, которые могут быть применены при работе по разным специальностям и которые определяют их общую готовность к обучению или профессиональной подготовке. В свою очередь, профессиональная подготовка, например, по сестринскому делу или по операциям обслуживания аэропортов, напрямую связана с конкретными специальностями. После того, как выбор был сделан – особенно если этот выбор был

в пользу профессионального обучения, – как правило, его изменение сопряжено со сложностями и требует больших затрат.

Относительная величина отдачи от общего и профессионального образования меняется непредсказуемым образом, и большинство стран по-прежнему нуждаются и в том, и в другом. Как правило, технический прогресс снижает спрос на те или иные профессиональные навыки и делает некоторые дипломы о профессиональном образовании бесполезными. Кроме того, он влечет за собой все большее снижение ценности узких профессиональных навыков по сравнению с общими. Однако при этом многие учащиеся по-прежнему получают профессиональное образование. В 2012 году в Нидерландах 63 процента студентов высших и средних специальных учебных заведений получали профессиональную подготовку²⁶. В 2013 году этот показатель превышал 50 процентов в Малайзии и 31 процент в Кении²⁷. Профессиональная подготовка удовлетворяет существующий на каждый конкретный момент спрос на технические навыки, дает некоторым возможность быстрее переходить от учебы к работе и снижает нагрузку на университеты.

Три фактора определяют настоятельную потребность обеспечения проницаемости между общим и техническим направлениями подготовки в контексте изменения характера труда. Во-первых, сочетание общих и технических навыков все более повышается в цене. Во-вторых, даже технические специальности, как представляется, все больше требуют общих навыков более высокого порядка, и это ставит вопрос о том, что приобретение такого рода навыков должно быть возможно и до начала трудовой деятельности человека, и на ее протяжении. В-третьих, узкие специалисты, которые пользуются возможностями для приобретения новых навыков, улучшают свои перспективы. Так, например, в Демократической Республике Конго и Танзании предлагаются договоры о «переходе», которые дают выпускникам профессиональных училищ возможность продолжить свое образование в университетах.

Тесное сотрудничество между промышленностью и системой профессиональной подготовки также играет определенную роль. В Китае компания Lenovo в сотрудничестве с высшими и средними специальными учебными заведениями организует обучение студентов профессионально-технических училищ по таким предметам из сферы высоких технологий, как облачные компьютерные вычисления, причем это обучение ведется по программам, ориентированным на практические потребности, под руководством специалистов-практиков, а по окончании курса выпускникам выдается соответствующий аттестат. Восполнение дефицита информации позволяет студентам сделать выбор между разными профессиями и между отдельными специальностями в рамках одной профессии. В Чили создаются онлайн-платформы, через которые студенты могут получать информацию о возможностях трудоустройства для разных специалистов, уровнях оплаты труда, а также о том, где можно пройти обучение по той или иной специальности.

Системы высшего и среднего специального образования не оставили без внимания подобное изменение спроса – общее и профессиональное образование по своему содержанию часто пересекаются. Очень многие программы, предлагаемые университетами, в том числе в сфере естественных наук, инженерного дела и технологий, предусматривают профессиональную специализацию. Платформы на базе новых технологий расширяют доступность высшего образования, прежде всего, для тех, кто традиционно почти не имел к нему доступа. Пять крупнейших платформ дистанционного образования работают в странах с низким или средним уровнем дохода. Индия является вторым по величине потребителем массовых открытых онлайн-курсов (МООК). Услугами XuetangX – крупнейшего в Китае МООК и портала смешанного обучения – пользовались в 2018 году 10 млн обучающихся. В Бразилии компания Veduca в 2013 году внедрила первую в мире открытую онлайн-программу подготовки магистров делового администрирования, а в 2018 году предлагала уже 5000 курсов. МООК представляют собой перспективный путь массового образования на основе гибких

персонализированных подходов. Однако обеспечение качества представляет при этом серьезную проблему. По данным недавнего исследования, студенты, проходившие курс дистанционно, показывали результаты хуже, чем те, кто учился очно. Помимо проблем содержания, многие MOOC не могут удержать студентов или не обеспечивают необходимого качества преподавания.

Системам высшего и среднего специального образования необходимо гарантировать обучающимся получение определенного объема когнитивных навыков, применимых в разных областях, поскольку именно они являются лучшей защитой от неустойчивой ситуации в сфере занятости. Однако не все системы формируют такие навыки с одинаковой эффективностью. Университеты в Колумбии сильно отличаются друг от друга по способности формировать такие основополагающие навыки более высокого порядка, как критическое мышление, способность решать проблемы и коммуникативные навыки. Исследование, проведенное среди китайских студентов последних курсов, изучавших инженерное дело и компьютерные науки, показало, что их когнитивные навыки за два первых года учебы в колледже серьезно не улучшились.

Введение в больших объемах элементов общего образования в программы высших и средних специальных учебных заведений – это один из способов активизировать приобретение когнитивных навыков более высокого порядка, применимых в различных сферах. В 2012 году продолжительность обучения в бакалавриате в САР Гонконг, Китай, была увеличена на один год, причем соответствующие программы были сосредоточены на формировании навыков решения проблем, критического мышления, коммуникативных навыков, навыков лидерства и обучения на протяжении всей жизни. Подавляющее большинство студентов полагает, что это изменение позитивно влияет на формирование качеств, необходимых для молодого специалиста. Еще один перспективный путь – это инновационная педагогика. Факультет архитектуры и дизайна окружающей среды Колледжа точных наук и технологий Университета Руанды внедряет стратегии обучения, предусматривающие сквозные оценки успеваемости, возможности обратной связи и современные учебные программы, сочетающие в себе высокий академический уровень и поддержку студентов. Такие подходы способствовали развитию навыков критического мышления у студентов.

Высшее и среднее специальное образование также формирует применимые в разных областях социально-поведенческие навыки – такие, как умение работать в команде, устойчивость, уверенность в собственных силах, умение договариваться и самовыражение. В ходе опроса работодателей инженеров в Индии социально-поведенческие навыки по их значимости для возможности молодых специалистов найти работу были поставлены выше, чем уровень технической подготовки или оценки в дипломе. Опросы работодателей в Болгарии, бывшей Югославской Республике Македонии, Грузии, Казахстане, Польше, Российской Федерации и Украине показывают, что работодатели считают низкий уровень социально-поведенческих навыков, по меньшей мере, не менее серьезной проблемой, чем низкий уровень технической подготовки.

Университеты, думающие о будущем, находят способы формирования социально-поведенческих навыков у взрослых студентов. В Нидерландах колледжи, дающие профессиональное образование, организуют курсы для предпринимателей, где они могут повысить уровень своих некогнитивных навыков, таких, как умение работать в команде и уверенность в собственных силах. В Тунисе введение в университетах программы подготовки предпринимателей, сочетающей бизнес-обучение с индивидуальным консультированием, позволило повысить уровень поведенческих навыков студентов. В Китае сочетание методов обучения в сотрудничестве и ролевых игр повысило способность студентов последних курсов фармакологических факультетов к самообучению и развило их коммуникативные навыки. Вместе с тем, для успешного формирования социально-поведенческих навыков необходимы соответствующие программы и точное оценивание, особенно в странах с низким уровнем дохода и сельских районах.

Очень высоко ценится и роль систем высшего и среднего специального образования в качестве инновационных центров. В развитых странах действует ряд широко известных университетов, успешно работающих в качестве инновационных кластеров; в их числе – Стэнфордский университет, Университет штата Калифорния в Беркли (Кремниевая долина), Гарвардский университет и Массачусетский технологический институт (технопарк «Бостонский маршрут 128») в Соединенных Штатах, а также «золотой треугольник» (Кембриджский университет – Оксфордский университет – Лондонский университетский колледж) в Соединенном Королевстве. Кластеры появляются и в странах со средним уровнем дохода. Малайский университет в Малайзии за последние десять лет создал восемь междисциплинарных исследовательских кластеров в сфере изучения проблем устойчивости и биотехнологий. Пекинский университет создает Clinical Medicine Plus X – исследовательский кластер по проблемам точной медицины, больших данных в медицине и «умной» медицины. В рамках осуществляемой в Индии Инициативы по созданию стартапов в кампусах Индийского технологического института были открыты семь новых исследовательских парков, задача которых заключается в продвижении инноваций путем создания бизнес-инкубаторов и развития сотрудничества между университетами и частными компаниями. В Мексике в Парке научных исследований и инновационных технологий действуют на данный момент более 30 исследовательских центров, занимающихся исследованиями и разработками в сфере биотехнологий, нанотехнологий и робототехники. Семь таких центров работают в рамках университетов.

Для здоровья экосистемы инноваций важны два фактора. Во-первых, необходимо определить, какой именно университет обеспечивает наилучшую подготовку в определенной отрасли. В разных отраслях университеты дают разный кумулятивный эффект. Во-вторых, необходимо осознать, что для создания здоровой экосистемы инноваций необходима благоприятная среда. Сам факт существования успешных инновационных кластеров не означает, что существует гарантированный рецепт их создания. Вместе с тем, правительства часто вносят решающий вклад в создание условий, благоприятных для процветания инновационных кластеров, создавая местную инфраструктуру, увеличивая расходы на исследования и разработки, помогая университетам устанавливать контакты с успешными исследователями и частными компаниями, занимающимися инновационными разработками, и смягчая жесткость регулирования рынка труда.

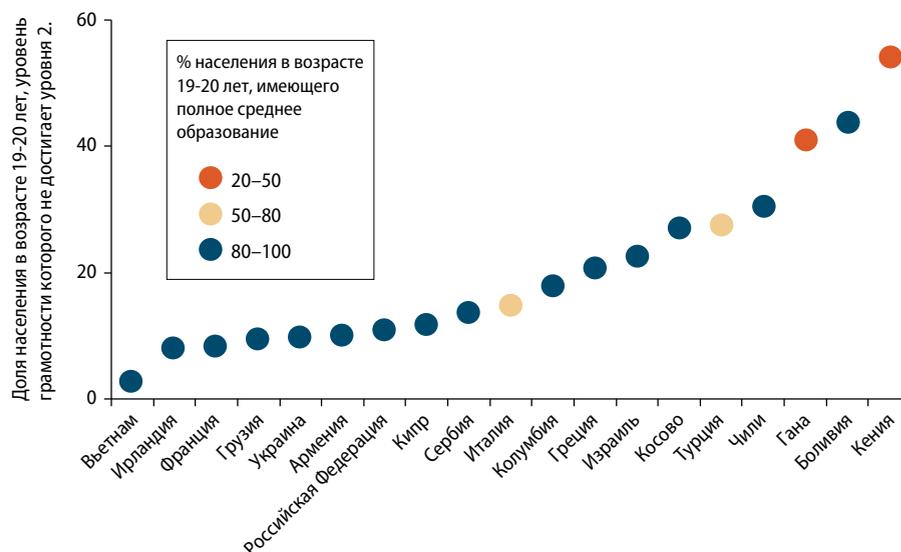
Обучение взрослых вне рабочих мест

По мере изменения характера труда некоторые работники оказываются в ситуации, когда имеющихся у них навыков постоянно недостаточно. На фоне проводимых странами преобразований, направленных на формирование человеческого капитала следующего поколения, лица трудоспособного возраста испытывают растущее беспокойство относительно перспектив сохранения работы.

Один из путей снижения уровня такой обеспокоенности – переподготовка и повышение квалификации взрослых людей, которые не учатся и не работают. Однако такой подход в теории оказался более перспективным, нежели на практике. Успеху зачастую мешает недостаточная проработка системы. Существует три пути повышения качества образования взрослых – более последовательная диагностика конкретных проблем, с которыми сталкиваются взрослые работники; организация обучения, профессиональной подготовки и преподавания с учетом особенностей мозга взрослого человека; и гибкие модели организации занятий, которые учитывают образ жизни взрослых людей. Обучение взрослых представляет собой важный способ корректировки прежних и формирования новых навыков, соответствующих характеру будущего мира труда, однако организация такого обучения требует серьезного переосмысления.

Программы обучения взрослых могут принимать разные формы. Предметом рассмотрения в настоящем разделе являются три их вида, имеющих особое значение для подготовки взрослых к изменению рынка труда: программы обучения грамоте

РИСУНОК 4.6 В некоторых странах значительная часть молодежи в возрасте 19-20 лет имеет низкие навыки грамотности, даже закончив курс среднего образования



Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Примечание: Данные по Армении, Боливии, Вьетнаму, Гане, Грузии, Кении, Колумбии, Косово, Сербии и Украине: обследования по измерению уровня навыков в рамках программы STEP Всемирного банка; данные по прочим странам: база данных Программы международной оценки знаний взрослого населения (ПМОЗВН). Данные о высшем и среднем специальном образовании и об образовании на уровне старшей ступени средней школы объединены. Обследования по программе STEP репрезентативны для городских районов. В выборку ПМОЗВН по Российской Федерации не включено население Москвы.

взрослого населения; формирование навыков, необходимых для оплачиваемого наемного труда; и программы обучения предпринимательству.

Более 2,1 млрд взрослых трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет) по всему миру не владеют навыками чтения в достаточной степени. В странах Африки к югу от Сахары почти 61 процент работников плохо читают; в Латинской Америке и странах Карибского бассейна этот показатель составляет 44 процента. В Индии умеют читать только 24 процента взрослых в возрасте от 18 до 37 лет, бросивших школу, не завершив курс начального образования²⁸. Низкий уровень грамотности может быть обусловлен и низким качеством образования (Рисунок 4.6). В Боливии, Гане и Кении уровень грамотности более 40 процентов молодых людей в возрасте 19-20 лет, получивших полное среднее образование, оказался по результатам экзаменов ниже базового уровня, тогда как во Вьетнаме этот показатель – всего 3 процента. Это – проблема. С учетом будущего характера труда функциональная грамотность является жизненно важным навыком. По некоторым оценкам, экономические и социальные издержки неграмотности взрослого населения развивающихся стран составляют более 5 млрд долл. США в год²⁹.

Даже владея основными навыками грамотности, многие люди бросают школу слишком рано, чтобы преуспеть в трудовой деятельности или в жизни. Это может быть обусловлено проблемами экономического или культурного характера, низким качеством основного образования или и тем и другим. В 2014 году показатель доли выбывших из основной средней общеобразовательной школы составлял, в среднем, 27,5 процента в странах с низким уровнем дохода и, соответственно, 13,3 процента и 4,8 процента в странах со средним и высоким уровнем дохода³⁰. Тем, кто слишком рано бросает школу, в дальнейшем сложно найти работу или продолжить образование, не имея официального аттестата или профессиональной подготовки. С аналогичными

сложностями сталкиваются и многие взрослые, которые не бросали школу, но получили низкокачественное основное образование.

Около 260 млн человек в возрасте от 14 до 24 лет по всему миру не учатся и не работают. Большое количество безработных взрослых – это и политический риск, и экономическая проблема. Иногда следствием этого становятся волны эмиграции, социальные волнения или политические катаклизмы. Недостаток экономических возможностей для населения, уровень образования которого постоянно повышается, стал основным двигателем «Арабской весны» 2010-2011 годов. Дополнительное давление на рынок труда оказывает изменение демографической ситуации. Для поддержания устойчивого экономического роста многие богатые страны пытаются обеспечить небольшой по численности и стареющий контингент работников новыми навыками, необходимыми в условиях изменения характера труда. В других странах, где доля молодежи среди населения высока, на повестке дня стоит решение проблемы низкоквалифицированной рабочей силы, занятой низкопроизводительным трудом.

Программы обучения взрослых позволяют модернизировать навыки работников старшего возраста, дать им новые навыки и повысить их способность к адаптации. В Индии с 2009 года реализуется инициатива Saakshar Bharat, цель которой – обучить грамоте 70 млн взрослых. В Гане осуществление программ обучения грамоте взрослых дает более чем 66-процентную отдачу на рынке труда³¹. Мексиканский Национальный институт образования для взрослых разработал гибкие модули для осуществления образовательных программ, дающих образование на уровне начальной и средней школы. Их цель – предоставить второй шанс тем, кто бросил школу. В рамках реализуемой Всемирным банком и Непалом Инициативы по трудоустройству девушек-подростков благодаря профессиональной подготовке занятость женщин вне сферы сельского хозяйства выросла на 174 процента³². Аргентинская программа Entra21 предоставляет взрослым возможности получить профессиональную подготовку и пройти стажировку, благодаря чему заработки участников этой программы повышаются на 40 процентов³³. Кенийская программа Ninaweza предлагает профессиональное обучение молодым девушкам – жительницам стихийно возникших поселений в Найроби. В результате осуществления программы удалось на 14 процентов повысить вероятность трудоустройства участниц, их заработки и их уверенность в себе³⁴.

Вместе с тем, многие программы обучения взрослых не дают значимого результата. Программы обучения взрослых грамоте часто улучшают навык распознавания слов, однако не поднимают уровень действительного понимания прочитанного³⁵. В Нигере программа обучения взрослых увеличила скорость чтения, но не до уровня, необходимого для понимания прочитанного (минимальная скорость чтения, обеспечивающего понимание прочитанного, – по одному слову в полторы секунды). Программы развития предпринимательских навыков часто улучшают знания о бизнесе, но не создают новых рабочих мест. В Перу обучение женщин-предпринимателей улучшило состояние их бизнеса, но не привело к существенному увеличению занятости. Профессиональное обучение безработных часто приводит в краткосрочной перспективе к увеличению заработков, но не всегда обеспечивает долгосрочную занятость. Программа Juventud y Empleo («Молодежь и занятость») в Доминиканской Республике повысила уровень некогнитивных навыков и показатели занятости в официальном секторе, но не увеличила количество рабочих мест. Профессиональное обучение в Турции не оказало существенного воздействия на общий уровень занятости, а в долгосрочной перспективе позитивное влияние на качество занятости практически сошло на нет.

Даже если программам обучения взрослых сопутствует успех, затраты на них велики. В Либерии, даже при том, что молодые женщины, получившие возможность пройти профессиональное обучение, зарабатывают на 11 долл. США в месяц больше, чем члены «группы сравнения», осуществление программы обходится в 1650 долл. США на человека³⁶. Таким образом, чтобы эта учебная программа себя окупала, она должна давать стабильный положительный эффект в течение 12 лет. В Латинской Америке для того, чтобы

некоторые программы – при условии обеспечения ими устойчивых выгод – дали положительный чистый приведенный эффект, должно пройти много времени – например, семь лет для программы ProJoven («Программа для молодежи») в Перу и 12 лет для Proyecto Joven (проект «Молодежь») в Аргентине³⁷. Обучение взрослых часто представляет собой только один дорогостоящий компонент комплексного пакета мер, что затрудняет определение экономической эффективности программы. В результате реализации Программы поддержки микропредпринимательства в Чили численность самостоятельно занятых за короткое время выросла на 15 процентных пунктов, однако неясно, чем это было обусловлено – 60-часовой программой обучения навыкам предпринимательства или предоставлением первоначального капитала в размере 600 долл. США³⁸.

Две основные причины низкой эффективности – это ошибки в разработке программ и неправильная диагностика. В силу особенностей своего мозга взрослый человек учится по-другому – и это не всегда учитывается при разработке программ. Поскольку способность мозга к обучению с возрастом снижается, программы обучения взрослых сталкиваются с неизбежной проблемой – как обеспечить получение знаний, если мозг учится менее эффективно. Исследования в сфере нейробиологии предлагают пути решения этой проблемы. Способность мозга взрослого человека к обучению в значительной мере зависит от того, в какой степени он используется. Программы обучения взрослых имеют больше шансов на успех, если занятия интегрируются в повседневную жизнь.

В Нигере слушатели, получавшие в рамках программы обучения взрослых консультации по мобильным телефонам, показывали гораздо более высокие результаты по чтению и математике, чем те, кто таких консультаций не получал.

Взрослые испытывают значительный стресс, отрицательно сказывающийся на их умственных способностях, – и это также не всегда учитывается при разработке программ. На эмоции, которые испытывают взрослые люди, постоянно влияют семейные нужды, необходимость ухода за детьми и работа. Эти факторы отвлекают на себя когнитивные способности, необходимые для обучения. В Индии, как было установлено, умственные способности крестьян, занимающихся выращиванием сахарного тростника, существенно снижались в период, когда эти крестьяне были беднее (до уборки урожая), по сравнению с периодом, когда они становились богаче (после уборки урожая). Формирование эмоциональных сигналов, связанных с содержанием обучения – например, постановка целей, – может быть эффективным средством повышения результативности обучения взрослых. Однако механизмы управления поведением редко используются в рамках программ обучения взрослых.

Взрослые имеют дело с особыми трудностями социально-экономического порядка – и это обстоятельство также не всегда учитывается при разработке программ обучения взрослых. Обучение взрослых связано для них с серьезной упущенной выгодой – с точки зрения потери дохода и времени, которое они могли бы провести с детьми, однако программы зачастую предусматривают негибкий и чрезмерно интенсивный график занятий. В Малави участие в занятиях по профессиональному обучению сокращало личные накопления женщин почти в два раза быстрее, чем накопления мужчин. Удаленность мест проведения занятий и отсутствие детских учреждений являлись серьезными препятствиями для индийских женщин, пытавшихся пройти курс профессионального обучения. В программах обучения взрослых грамоте зачастую высока доля выбывших – от 17 процентов в Нигере до 58 процентов в Индии³⁹.

Низкие показатели участия в программах обучения взрослых – это признак того, что эти программы не всегда решают проблему. Когда в Пакистане проводилась программа «Навыки для возможности трудоустройства», ее проигнорировали свыше 95 процентов бедных домохозяйств, проявлявших интерес к профессиональному обучению, после получения ваучеров на участие в ней. Даже после того, как правительство повысило размер ежедневного пособия и переместило учебные центры в деревни, показатели участия не превышали 25 процентов⁴⁰. В Гане спрос на обучение со стороны

предпринимателей, работающих в неформальном секторе, низок, поскольку большинство таких предпринимателей не усматривают в недостатке навыков проблемы.

Три перспективных пути повышения эффективности программ обучения взрослых – это улучшение качества диагностики и оценки, улучшение качества дизайна и улучшение качества реализации.

Чтобы улучшить качество диагностики и оценки, необходимо наладить систематический сбор данных до разработки программы – это позволит выявить наиболее серьезные проблемы, с которыми сталкиваются целевые группы населения. Такая информация полезна и для уточнения требований к профессиональной подготовке. Данные из административных источников, полученные в Индии в рамках масштабной программы осуществления Национального закона о гарантиях занятости сельского населения, помогли глубоко вникнуть в особенности положения на местных рынках труда.

Используя данные нейробиологии и поведенческой экономики, можно очень много сделать для повышения качества разработок программ обучения взрослых. Хороший эффект в обучении взрослых дают и практические упражнения, и визуальная поддержка, поскольку они помогают улучшить запоминание. Доказано, что повышению эффективности обучения взрослых способствуют такие механизмы мотивации, как финансовое вознаграждение, опыт работы или регулярная обратная связь. Эксперимент, проведенный среди молодых взрослых, показал, что поощрение обеспечивает устойчивое улучшение качества работы по завершении профессионального обучения.

Что касается осуществления программ обучения взрослых, то заложенная в них гибкость позволяет взрослым учиться в удобное для них время. В рамках проводимой в Кении программы профессионального обучения, предусматривающей предоставление ваучеров для стимулирования участия, почти 50 процентов женщин назвали близость центра обучения в качестве основного фактора для выбора курса⁴¹. С учетом постоянной нехватки времени у взрослых особенно перспективными представляются учебные программы с короткими модулями, изучение которых ведется через мобильные приложения. Прохождение программ обучения через мобильные телефоны лучше защищает взрослых, проходящих такое обучение, от возможных насмешек.

Программы обучения взрослых имеют больше шансов на успех, если они напрямую связаны с возможностями трудоустройства. Один из распространенных способов добиться этого – ученичество или стажировка, увязывающее обучение с повседневным опытом и создающее стимулы в виде ожидаемой в будущем экономической отдачи. Программы профессионального обучения более успешны в тех случаях, когда частный сектор принимает участие в разработке программ или методик обучения, либо в предоставлении возможностей для трудовой практики в форме стажировки или ученичества. Колумбийская программа *Jóvenes en Acción* («Молодежь в действии») сочетает учебные занятия с практикой на рабочих местах в частных компаниях. Вероятность трудоустройства ее участников в официальном секторе и их заработка выросли в краткосрочной перспективе и оставались устойчивыми в долгосрочной перспективе. Программа имела также ярко выраженный воспитательный эффект: через восемь лет после ее завершения выяснилось, что ее участники чаще заканчивали среднюю школу и продолжали образование в ВУЗах. Кроме того, возросла и вероятность получения членами их семей высшего или среднего специального образования.

Успешность программ обучения взрослых может зависеть и от использования стратегии устранения нескольких сдерживающих факторов одновременно. В некоторых случаях сочетание профессионального обучения с предоставлением денежных пособий или капитала открывает возможность для повышения эффективности программ. В Камеруне 54 000 участников программы, сочетавшей профессиональное обучение с предоставлением финансовой помощи, нашли работу⁴². Сочетание профессионального обучения с выдачей сертификатов о прохождении курса, предоставлением рекомендательных писем и повышением уровня информированности о возможностях трудоустройства также может повышать эффективность программ, особенно для женщин.

В Уганде работники, обладающие сертифицированными и применимыми в различных областях навыками, имеют более высокие показатели занятости, получают более высокую заработную плату и более мобильны на рынке труда. В рамках программы, осуществляемой Всемирным банком в Южной Африке и направленной на оказание участникам содействия в поиске работы, используются взаимная помощь, рассылка информации с помощью коротких текстовых сообщений и планирование дальнейших действий.

Перспективным направлением представляется и включение в программы обучения мер по формированию навыков межличностного общения или социально-поведенческих навыков. В Того обучение владельцев компаний навыкам «личной инициативы» – установки на инициативное поведение, инновации и постановку целей – спустя два года после прохождения программы повысило прибыли этих компаний на 30 процентов. Этот подход оказался гораздо более эффективным, чем традиционный бизнес-тренинг. Приобретение навыков оптимального использования времени, эффективной коммуникации и управления финансами повысило производительность заводских рабочих в Индии.

Примечания

1. Krueger and Kumar (2004).
2. Cunningham and Villaseñor (2016); Deming (2017).
3. Hanushek et al. (2017).
4. World Bank's International Income Distribution Data Set.
5. Ederer et al. (2015).
6. World Bank (2015a, 2015b).
7. WDR 2019 team, based on World Bank's Enterprise Surveys, 2015–16.
8. Ebenehi, Rashid, and Bakar (2016).
9. World Bank (2018b).
10. Attanasio et al. (2014).
11. Oxford Policy Management (2009).
12. Aboud and Hossain (2011).
13. Martinez, Naudeau, and Pereira (2012).
14. Garcia, Heckman, and Ziff (2017).
15. Bidwell and Watine (2014).
16. Engle et al. (2011).
17. Nollenberger and Rodríguez-Planas (2015).
18. Hoddinott et al. (2008).
19. Gertler et al. (2014).
20. Black et al. (2017).
21. UNESCO (2015, 59).
22. Brinkman et al. (2017).
23. Psacharopoulos and Patrinos (2018).
24. Saavedra (2009).
25. Ferreyra et al. (2017).
26. Hasanefendic, Heitor, and Horta (2016).
27. Blom et al. (2016); StudyMalaysia (2016).
28. Kaffenberger and Pritchett (2017).
29. Cree, Kay, and Steward (2012).
30. На основании «совокупного показателя отсева к моменту окончания последнего класса основной ступени средней общеобразовательной школы» – показатель, опубликованный Институтом статистики ЮНЕСКО. Приводятся данные по 112 странам.

31. Blunch, Darvas, and Favara (2018).
32. Chakravarty et al. (2017).
33. J-PAL (2017).
34. Alvares de Azevedo, Davis, and Charles (2013).
35. Aker and Sawyer (2016).
36. Adoho et al. (2014).
37. Kluge (2016).
38. Martínez, Puentes, and Ruiz-Tagle (2018).
39. Aker and Sawyer (2016).
40. Cheema et al. (2015).
41. Hicks et al. (2011).
42. Haan and Serrière (2002).

Библиография

- Aboud, Frances E., and Kamal Hossain. 2011. "The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh." *Early Childhood Research Quarterly* 26: 237–46.
- Adoho, Franck, Shubha Chakravarty, Dala T. Korkoyah, Jr., Mattias Lundberg, and Afia Tasneem. 2014. "The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia." Policy Research Working Paper 6832, World Bank, Washington, DC.
- Aker, Jenny, and Melita Sawyer. 2016. "Adult Learning in Sub-Saharan Africa: What Do and Don't We Know?" Background paper for Arias et al., forthcoming, "The Skills Balancing Act in Sub-Saharan Africa: Investing in Skills for Productivity, Inclusion, and Adaptability."
- Alvares de Azevedo, Thomaz, Jeff Davis, and Munene Charles. 2013. "Testing What Works in Youth Employment: Evaluating Kenya's Ninaweza Program." Global Partnership for Youth Employment, Washington, DC.
- Attanasio, Orazio P., Camila Fernández, Emla O. A. Fitzsimons, Sally M. Grantham-McGregor, Costas Meghir, and Marta Rubio-Codina. 2014. "Using the Infrastructure of a Conditional Cash Transfer Program to Deliver a Scalable Integrated Early Child Development Program in Colombia: Cluster Randomized Controlled Trial." *BMJ* 349 (September 29): g5785.
- Bidwell, Kelly, and Loïc Watine. 2014. *Exploring Early Education Programs in Peri-urban Settings in Africa*. New Haven, CT: Innovations for Poverty Action.
- Black, Maureen M., Susan P. Walker, Lia C. H. Fernald, Christopher T. Andersen, Ann M. DiGirolamo, Chunling Lu, Dana C. McCoy, et al. 2017. "Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course." *Lancet* 389 (10064): 77–90.
- Blom, Andreas, Reehana Rana, Crispus Kiamb, Him Bayusuf, and Mariam Adil. 2016. "Expanding Tertiary Education for Well-Paid Jobs: Competitiveness and Shared Prosperity in Kenya." World Bank, Washington, DC.
- Blunch, Niels-Hugo, Peter Darvas, and Marta Favara. 2018. "Unpacking the Returns to Education and Skills in Urban Ghana: The Remediation Role of Second Chance Learning Programs." Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Brinkman, Sally Anne, Amer Hasan, Haeil Jung, Angela Kinnell, and Menno Pradhan. 2017. "The Impact of Expanding Access to Early Childhood Education Services in Rural Indonesia." *Journal of Labor Economics* 35 (S1): 305–35.
- Chakravarty, Shubha, Mattias Lundberg, Plamen Nikolov, and Juliane Zenker. 2017. "Vocational Training Programs and Youth Labor Market Outcomes: Evidence from Nepal." HCEO Working Paper 2017–056, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, University of Chicago, July.

- Cheema, Ali, Asim I. Khwaja, Muhammad Farooq Naseer, and Jacob N. Shapiro. 2015. "Skills Intervention Report: Results of First Round of Voucher Disbursement and Strategies for Improving Uptake." Technical Report, Punjab Economic Opportunities Program, Punjab Social Protection Authority, Lahore, Pakistan.
- Cree, Anthony, Andrew Kay, and June Steward. 2012. "The Economic and Social Cost of Illiteracy: A Snapshot of Illiteracy in a Global Context." World Literacy Foundation, Melbourne, April.
- Cunningham, Wendy, and Paula Villaseñor. 2016. "Employer Voices, Employer Demands, and Implications for Public Skills Development Policy Connecting the Labor and Education Sectors." *World Bank Research Observer* 31 (1): 102–34.
- Deming, David J. 2017. "The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market." *Quarterly Journal of Economics* 132 (4): 1593–1640.
- Ebenehi, Amos Shaibu, Abdullah Mat Rashid, and Ab Rahim Bakar. 2016. "Predictors of Career Adaptability Skill among Higher Education Students in Nigeria." *International Journal for Research in Vocational Education and Training* 3 (3): 212–29.
- Ederer, Peer, Ljubica Nedelkoska, Alexander Patt, and Silvia Castellazzi. 2015. "What Do Employers Pay for Employees' Complex Problem Solving Skills?" *International Journal of Lifelong Education* 34 (4): 430–47.
- Engle, Patrice L., Lia C. H. Fernald, Harold Alderman, Jere R. Behrman, Chloe O'Gara, Aisha Yousafzai, Meena Cabral de Mello, et al. 2011. "Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries." *Lancet* 378 (9799): 1339–53.
- Ferreira, María Marta, Ciro Avitabile, Javier Botero Álvarez, Francisco Haimovich Paz, and Sergio Urzúa. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.
- García, Jorge Luis, James J. Heckman, and Anna L. Ziff. 2017. "Gender Differences in the Benefits of an Influential Early Childhood Program." NBER Working Paper 23412, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan P. Walker, Susan M. Chang, et al. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344 (6187): 998–1001.
- Haan, Hans Christian, and Nicolas Serrière. 2002. *Training for Work in the Informal Sector: Fresh Evidence from West and Central Africa*. Occasional paper, International Training Centre, International Labour Organization, Turin, Italy, August.
- Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, and Ludger Woessmann. 2017. "Coping with Change: International Differences in the Returns to Skills." *Economics Letters* 153 (April): 15–19.
- Hasanefendic, Sandra, Manuel Heitor, and Hugo Horta. 2016. "Training Students for New Jobs: The Role of Technical and Vocational Higher Education and Implications for Science Policy in Portugal." *Technological Forecasting and Social Change* 113 (Part B): 328–40.
- Hicks, Joan Hamory, Michael Kremer, Isaac Mbiti, and Edward Miguel. 2011. "Vocational Education Voucher Delivery and Labor Market Returns: A Randomized Evaluation among Kenyan Youth." Report for Spanish Impact Evaluation Fund, Phase II, World Bank, Washington, DC.
- Hoddinott, John, John A. Maluccio, Jere R. Behrman, Rafael Flores, and Reynaldo Martorell. 2008. "Effect of a Nutrition Intervention during Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults." *Lancet* 371 (9610): 411–16.
- J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab). 2017. "Skills Training Programmes." Cambridge, MA, August.

- Kaffenberger, Michelle, and Lant Pritchett. 2017. "More School or More Learning? Evidence from Learning Profiles from the Financial Inclusion Insights Data." Background paper prepared for WDR 2018, World Bank, Washington, DC.
- Kluge, Jochen. 2016. "A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean." Research Department Working Paper 9, International Labour Office, Geneva, March.
- Krueger, Dirk, and Krishna B. Kumar. 2004. "Skill-Specific Rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences?" *Journal of Economic Growth* 9 (2): 167–207.
- Martínez, Claudia, Esteban Puentes, and Jaime Ruiz-Tagle. 2018. "The Effects of Micro-Entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile." *American Economic Journal: Applied Economics* 10 (2): 101–24.
- Martinez, Sebastian, Sophie Naudeau, and Vitor Pereira. 2012. "The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique." World Bank, Washington, DC.
- Nollenberger, Natalia, and Núria Rodríguez-Planas. 2015. "Full-Time Universal Childcare in a Context of Low Maternal Employment: Quasi-Experimental Evidence from Spain." *Labour Economics* 36 (October): 124–36.
- Oxford Policy Management. 2009. "Lady Health Worker Programme: External Evaluation of the National Programme for Family Planning and Primary Health Care: Summary of Results." Islamabad, Pakistan.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402, World Bank, Washington, DC.
- Saavedra, Juan Esteban. 2009. "The Learning and Early Labor Market Effects of College Quality: A Regression Discontinuity Analysis." Working paper, University of Southern California, Los Angeles.
- StudyMalaysia. 2016. "Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Malaysia." October 12. <https://www.studymalaysia.com/education/top-stories/technical-and-vocational-education-and-training-in-malaysia>.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 2015. *Education for All Global Monitoring Report*. Paris: UNESCO.
- World Bank. 2015a. "Armenia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." Washington, DC, January 31.
- . 2015b. "Georgia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." Washington, DC, January 31.
- . 2018a. *Unleashing the Potential of Education in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018b. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank.



ГЛАВА 5

Отдача от работы





С окончанием школы обучение не заканчивается. Те, кто после окончания школы пошли работать, не лишены возможности дальнейшего накопления человеческого капитала, однако при этом они сталкиваются с определенными трудностями. Во-первых, для стран с формирующимся рынком характерно наличие большого сектора неформальной экономики. Работающие в этом секторе, как правило, занимают малопродуктивные рабочие места, не дающие возможностей для обучения или стабильных источников дохода. Создавая условия для появления рабочих мест в формальном секторе экономики, правительства могут расширить возможности обучения и получения доходов для бедных. Другим препятствием является то, что женщины нередко отстранены от участия в трудовой жизни. И еще одна трудность заключается в том, что бедное население стран с формирующимся рынком в основном проживает в сельской местности и занято в аграрном секторе. Повышение производительности таких работников имеет принципиальное значение для прироста человеческого капитала.

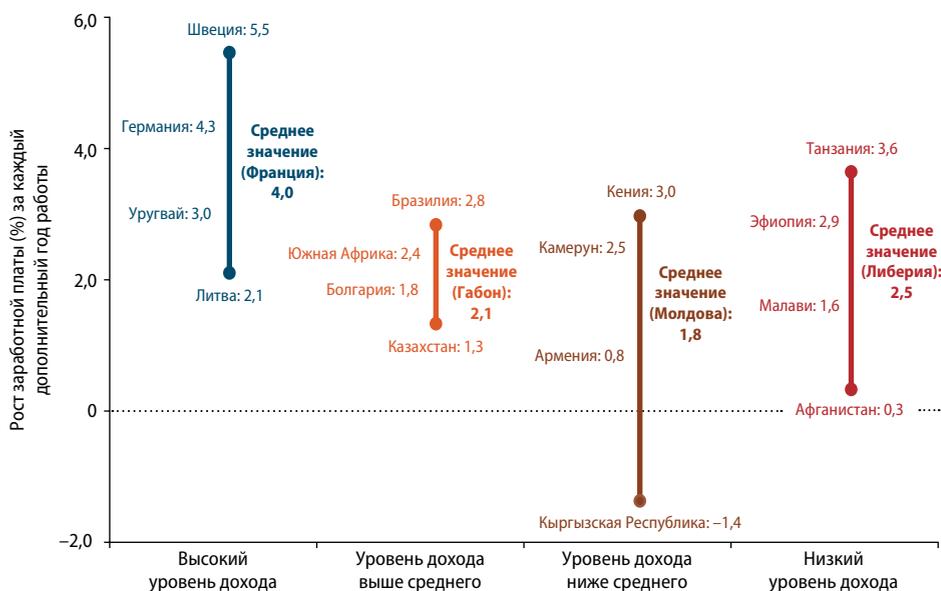
Один из основоположников экономики труда провел количественную оценку отдачи от работы и образования. До 70-х годов прошлого века, когда Джейкоб Минсер занялся изучением этой темы, среди его современников было распространено мнение о том, что умения человека зависят от удачи и, в свою очередь, определяют отдачу. Минсер доказал, что разница в зарплатах зависит от инвестиций в человеческий капитал, объем которых увеличивается в течение всей жизни – сначала в школе, а затем на работе. Дивиденды от таких инвестиций измеряются увеличением заработка или «отдачей» от каждого дополнительного года, проведенного в школе или на работе. В частности, Минсер установил, что у белых мужчин, работающих в несельскохозяйственном секторе, каждый дополнительный год обучения приводит к росту заработка на 10,7 процента¹.

В странах с формирующимся рынком работники получают меньшую отдачу от трудового стажа, чем работники из развитых стран (Рисунок 5.1). В Нидерландах и Швеции каждый дополнительный год работы приводит к росту заработной платы на 5,5 процента. В Афганистане этот показатель составляет 0,3 процента. По сравнению с развитыми странами в развивающихся странах выше вероятность того, что работники заняты ручным трудом, дающим меньше возможностей для обучения и сопряженным с более высоким риском автоматизации. К тому же, в странах с формирующимся рынком уровень образования рабочей силы ниже, чем в развитых странах. Во многих случаях развитые страны находятся на переднем крае технологического развития, и их работники, как правило, хорошо образованы, заняты в формальном секторе экономики и имеют доступ к широкому кругу рабочих мест, требующих выполнения нестандартных, когнитивных задач. Возможно, это объясняет более существенную отдачу от работы в развитых странах по сравнению с развивающимися.

Сравнение отдачи от работы для работников ручного и умственного труда свидетельствует о том, что каждый дополнительный год работы по профессиям умственного труда увеличивает заработную плату на 2,9 процента, а по профессии ручного труда – на 1,9 процента². Наименьшую отдачу получают неквалифицированные работники (например, уборщики), а также квалифицированные работники сельского хозяйства, наибольшую – специалисты, административно-управленческий и технический персонал.

Работа – это место, где можно приобрести квалификацию после окончания школы. Тем не менее, работа не заменяет, а дополняет образование. Различия между странами в размерах заработков во многом объясняются наблюдаемыми различиями в качестве школьного образования. Каждый дополнительный год, проведенный в школе, дает, в среднем, такой же рост заработной платы, как четыре года работы. Для того, чтобы получить такой же рост заработной платы, какой дает один дополнительный год обучения в школе, работнику нужно проработать три года в Германии, пять лет в Малави и восемь лет в Гватемале. Политика, направленная на увеличение отдачи от работы,

РИСУНОК 5.1 В странах с высоким уровнем дохода отдача от трудового стажа выше, чем в странах со средним и низким уровнем дохода



Источник: авторский коллектив ДМП-2019, с использованием данных обследований домохозяйств и рабочей силы, приводимых в базе данных Всемирного банка о международном распределении доходов (Всемирный банк).

Примечание. На этом рисунке приведены оценки роста заработной платы (в процентах) за каждый дополнительный год потенциального трудового стажа для 135 стран с разбивкой по уровню дохода. Среднее значение для стран с высоким уровнем дохода составляет 4,0%. Таким образом в среднем, в странах с высоким уровнем дохода каждый дополнительный год трудового стажа увеличивает размер ежемесячной заработной платы на 4,0%. Для каждой группы доходов приведены страны с самыми высокими и самыми низкими показателями. Таким образом, каждый дополнительный год трудового стажа увеличивает размер ежемесячной заработной платы в Швеции на 5,5%, а в Литве всего на 2,1%. В основе этой методики лежит принятый в более ранней работе подход, при котором годы трудового стажа разбиваются на семь корзин (Lagakos et al. 2018). Для каждой корзины рост заработной платы рассчитывается по отношению к нулевой корзине (трудоустройство отсутствует). Затем отдача от стажа рассчитывается как среднегеометрическое значение по семи корзинам. Страны с самыми высокими и самыми низкими показателями в каждой доходной группе определяются с учетом уровня доходов и средней ожидаемой продолжительности жизни в каждой стране.

вероятно, принесет больше выгод населению развивающихся стран, поскольку многие работники в этих странах не охвачены системой школьного образования.

Образованные работники имеют больше возможностей для обучения на работе, чем необразованные. Каждый дополнительный год трудового стажа дает малообразованным работникам прибавку к заработной плате в размере 2 процентов. В отличие от этого, работники с высоким уровнем образования получают ежегодную отдачу от работы в размере 2,4 процента. В результате страны со слабой системой школьного образования сталкиваются с двойной опасностью. Во-первых, выпускники старшей школы не имеют необходимой квалификации для устройства на работу. А во-вторых, даже если им удастся найти работу, они получают меньшую отдачу в виде вознаграждения и знаний, чем более образованные люди.

Возьмем в качестве примера Иорданию, страну с незначительной отдачей как от образования (5,9 процента), так и от трудового стажа (1,2 процента), и более низкими по сравнению со средним уровнем показателями образовательных достижений учащихся по математике, естественным наукам и чтению (Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся, PISA). Иорданская работница с полным средним образованием и годовым стажем работы зарабатывает менее половины того, что получает такая же работница в Германии. Более того, к тому моменту, когда она накопит 30-летний трудовой стаж, заработная плата германской работницы уже будет превышать ее зарплату, как минимум, в пять раз.

Занятость в неформальном секторе

В большинстве стран с формирующимся рынком неформальная экономика доминирует во всех отраслях. В странах Африки к югу от Сахары неформальная занятость составляет более 70 процентов, в государствах Южной Азии – 60 процентов, а в странах Латинской Америки – более 50 процентов. Ошеломляюще высокий уровень неформальной занятости – 77,9 процента – отмечается в Кении: это один из самых высоких показателей на всем африканском континенте. Почти 6 млн предприятий кенийского неформального сектора официально не зарегистрированы. При этом неформальный сектор отличается низкой производительностью: в странах с формирующейся рыночной экономикой производительность работников неформального сектора составляет, в среднем, всего 15 процентов от уровня производительности работников формального сектора³.

Неформальный сектор меняется медленно. С 1999 года в Индии наблюдается бум в сфере информационных технологий; страна стала ядерной державой, побива мировой рекорд по количеству спутников, запущенных в космос одной ракетой, и достигла ежегодных темпов экономического роста в размере 5,6 процента. Тем не менее, доля индийской неформальной экономики по-прежнему составляет порядка 90 процентов⁴. И в этом Индия не уникальна. Неформальный сектор – это неотъемлемый элемент экономики стран с формирующимся рынком. В Мадагаскаре доля работников в несельскохозяйственном неформальном секторе увеличилась с 74 процентов в 2005 году до 89 процентов в 2012 году. В Никарагуа неформальный сектор вырос с 72,4 процента в 2005 году до 75 процентов в 2010 году⁵.

Как показывает анализ, проведенный на основе Международной базы данных о распределении доходов (Всемирный банк), в формальном секторе работники имеют более значительную отдачу от трудового стажа, чем в неформальном. Так, в Кении один год работы в неформальном секторе обеспечивает повышение дохода всего лишь на 2,7 процента в год. В отличие от этого, доходы работников формального сектора кенийской экономики ежегодно увеличиваются на 4,1 процента, что примерно в полтора раза больше, чем в неформальном секторе. Это существенная разница.

Неравенство дивидендов от работы в формальном и неформальном секторах – явление мирового масштаба. В Непале у наемных работников формального сектора отдача от трудового стажа в 1,4 раза больше, чем у наемных работников неформального сектора. В Южной Африке отдача от опыта работы в формальном секторе в 1,6 раза выше, чем в неформальном, а в Индии – более, чем в 2 раза. В среднем, в странах с формирующимся рынком каждый дополнительный год работы увеличивает заработок наемных работников неформального сектора на 1,4 процента, а наемных работников формального сектора – на 1,8 процента.

Миллионы предприятий неформального сектора, принадлежащих бедным, едва ли смогут обогатить своих владельцев. Как правило, такие предприятия не нанимают на работу оплачиваемых сотрудников и в большинстве случаев с трудом сводят концы с концами. В Дакаре (Сенегал) 87 процентов предприятий, на которых производительность труда составляет менее 10 тыс. долларов США на одного работника, находятся в неформальном секторе экономики⁶. Предприятия неформального сектора находятся в руках необразованных собственников, обслуживают малоимущих потребителей и используют незначительный объем капитальных ресурсов – добавленная стоимость из расчета на одного работника составляет на предприятиях неформального сектора всего 15 процентов от показателя предприятий формального сектора⁷. Кроме того, они редко переходят в формальный сектор.

Бедные умеют очень эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении скудные ресурсы, однако их предприятия слишком малы для того, чтобы улучшить экономическое положение своих владельцев. Эти предприятия не обеспечивают стабильного дохода, и в результате бедные остаются уязвимыми перед лицом непредвиденных событий. Однако у них нет иного выбора. Предприятия бедных – это возможность работать при невозможности трудоустройства в формальном секторе экономики.

Создание стабильных рабочих мест в частном секторе формальной экономики – важная цель экономической политики. Стабильная работа позволяет бедным работникам брать на себя обязательства по осуществлению расходов. Работа на промышленных предприятиях резко улучшает жизнь бедных⁸. Развитие инфраструктуры в поселках и деревнях может стать стимулом для создания официально зарегистрированных предприятий вблизи районов проживания бедных работников. И хотя малые предприятия неформального сектора едва ли перейдут в формальный сектор и начнут расти, владельцы таких предприятий могут устроиться на работу в формальном секторе.

В странах с более жесткой системой регулирования предприятий масштабы неофициальной экономики шире⁹. Наглядной иллюстрацией того, что происходит, когда страна оптимизирует регулирование бизнеса, является Мексика. В мае 2002 года в Мексике начался переход к системе ускоренной регистрации предприятий, позволившей упростить порядок регистрации местных предприятий. В результате средний срок регистрации предприятия сократился с 30 до 2 дней, количество обязательных процедур – с 8 до 3, а количество посещений официальных инстанций с целью регистрации предприятия – с 4 до 1. Реформа проводилась Федеральной комиссией по оптимизации регулирования, которая координировала свои действия с муниципалитетами, поскольку многие процедуры регистрации предприятий в Мексике устанавливаются на местном уровне. Благодаря этим реформам вероятность того, что владельцы предприятий неформального сектора с профессиональным профилем, аналогичным профилю наемных работников формального сектора, перейдут на работу по найму в формальную экономику, увеличилась на 25 процентов¹⁰. Это свидетельствует о том, что смягчение регулятивных норм стимулирует владельцев предприятий неформального сектора к переходу на работу по найму в формальном секторе.

В определенных случаях меры, направленные на оптимизацию регулирования бизнеса, следует осуществлять совместно с другими мерами экономической политики. Адресатами Программы развития индивидуального микропредпринимательства, запущенной в Бразилии в 2009 году, стали предприниматели, имеющие не более одного наемного работника. Программа была призвана сократить расходы на выполнение процедур официального оформления предприятий – расходы на регистрацию (входные издержки), а также издержки, связанные с пребыванием в формальном секторе экономики – за счет сокращения ежемесячных налоговых выплат и бюрократических проволочек. В результате сокращения расходов на регистрацию предприятий и снижения налогов существующие предприятия неформального сектора перешли в формальную экономику. В отраслях, в которых были снижены налоговые ставки, количество официально зарегистрированных предприятий выросло на 5 процентов. Благодаря тому, что ежемесячные налоговые выплаты сократились в два раза, доля зарегистрированных предпринимателей увеличилась на 2 процента по сравнению с исходным уровнем, который составлял 20 процентов¹¹.

Кроме того, для сокращения неформального сектора экономики правительства могут использовать современные технологии. Введение электронной платежной ведомости в Перу стало важным фактором сокращения неформальной занятости в не связанных с сельским хозяйством секторах с 75 процентов в 2004 году до 68 процентов в 2012 году. Работодатели используют электронную платежную ведомость для представления в Национальную налоговую службу ежемесячных отчетов о своих работниках, пенсионерах, поставщиках услуг, сотрудниках, которые проходят профессиональную подготовку, лицах, привлеченных по договорам аутсорсинга, и заявителей по искам. Благодаря электронной платежной ведомости, введенной в оборот в 2008 году, в тот год в формальном секторе экономики было зарегистрировано около 300 тыс. новых рабочих мест (с учетом корректировки на экономический рост)¹².

Инвестиции в человеческий капитал сокращают неформальную занятость. Молодые люди, обладающие соответствующей квалификацией, с большей вероятностью находят работу в формальном секторе. Программа профессиональной подготовки молодежи в

Санто-Доминго, столице Доминиканской Республики, предназначалась для молодых людей в возрасте от 16 до 29 лет, которые не посещали школу и жили в бедных кварталах¹³. В рамках программы они могли пройти курсы профессиональной подготовки в объеме 225 часов: 150 часов было посвящено обучению широкому кругу профессий, не требующих высокой квалификации (например, помощник по административным вопросам, парикмахер, механик), а 75 часов уделялось развитию личных качеств учащихся (в основном, навыков труда и чувства собственного достоинства). По окончании курсов выпускники проходили трехмесячную стажировку на частном предприятии. Оценка результатов реализации программы показала, что инвестиции в формирование навыков в процессе профессиональной подготовки молодежи существенно повышают вероятность трудоустройства в формальном секторе и уровень заработка на рынке труда в городах. И создаваемые программой выгоды носят долгосрочный характер.

Работающие женщины

В качестве обложки для настоящего исследования была выбрана фреска мексиканского художника Диего Риверы (1886–1957 гг.) «Создание фрески, на которой изображено строительство города». Коммунист Ривера изобразил гигантского рабочего, возвышающегося над банкирами, архитекторами и художниками. Но среди 19 людей, изображенных на этой фреске, есть только одна женщина. И хотя со времен Риверы положение женщин в экономике улучшилось, между женщинами и мужчинами сохраняется значительный разрыв в плане экономических возможностей.

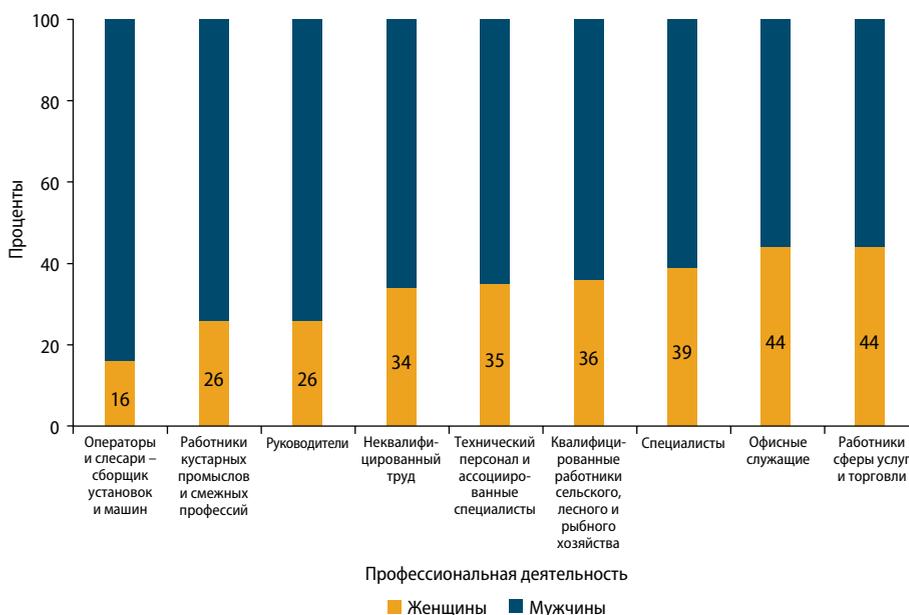
В некоторых социумах женщины отстранены от участия в трудовой жизни. В мировом масштабе доля работающих женщин составляет 49 процентов, а доля работающих мужчин – 75 процентов. Гендерное неравенство сохраняется и в распределении властных полномочий. Во всем мире женщины возглавляют менее 20 процентов всех предприятий¹⁴. Однако за этими цифрами скрываются огромные различия между странами. В Швеции в официальном секторе работают 61 процент женщин. В Италии – 40 процентов. В Индии и Пакистане женщины составляют всего 25–27 процентов от общей численности рабочей силы. В целом, женщины работают в экономически менее производительных секторах и занимаются теми видами профессиональной деятельности, которые предлагают потенциально меньше возможностей для обучения без отрыва от работы.

Участие женщин в формальной экономической деятельности зависит от равенства имущественных прав. В древней Греции женщины не могли наследовать имущественные права, а в древнем Риме у них не было политических прав. Кодекс Наполеона, принятый в 1804 году, гласил, что жены находятся под покровительством отцов и мужей. В Великобритании вплоть до 1870 года замужние женщины не имели права претендовать на имущество, и все права собственности принадлежали мужьям. Несмотря на то, что в мировом масштабе ситуация в вопросах гендерного равенства улучшилась, в правах мужчин и женщин по-прежнему сохраняются большие различия.

Во многих странах в процессе трудоустройства женщины сталкиваются с законодательными ограничениями отраслевого характера. В 65 странах женщинам запрещено работать в горнодобывающей промышленности, в 47 странах их возможности трудоустройства в перерабатывающих отраслях ограничены, а 37 стран не допускают работы женщин в строительной отрасли. Более того, в 29 из 189 стран для женщин установлена сокращенная продолжительность рабочего времени по сравнению с мужчинами.

В любом виде профессиональной деятельности мужчины представлены больше, чем женщины (рисунок 5.2). Женщины занимают только четверть руководящих должностей и около 39 процентов должностей специалистов. Если говорить о профессиях в целом, то относительно больше женщин среди офисных служащих, работников сферы услуг и торговли (44 процента). Меньше всего женщин среди операторов и слесарей-сборщиков промышленных установок и машин, где на их долю приходится всего 16 процентов рабочих мест. В развивающихся странах большинство женщин,

РИСУНОК 5.2 Во всех видах профессиональной деятельности (в соответствии с широким определением этого термина) число мужчин превышает число женщин



Источник: авторский коллектив ДМР-2019, с использованием данных обследований домохозяйств и рабочей силы, приводимых в базе данных Всемирного банка о международном распределении доходов (Всемирный банк).

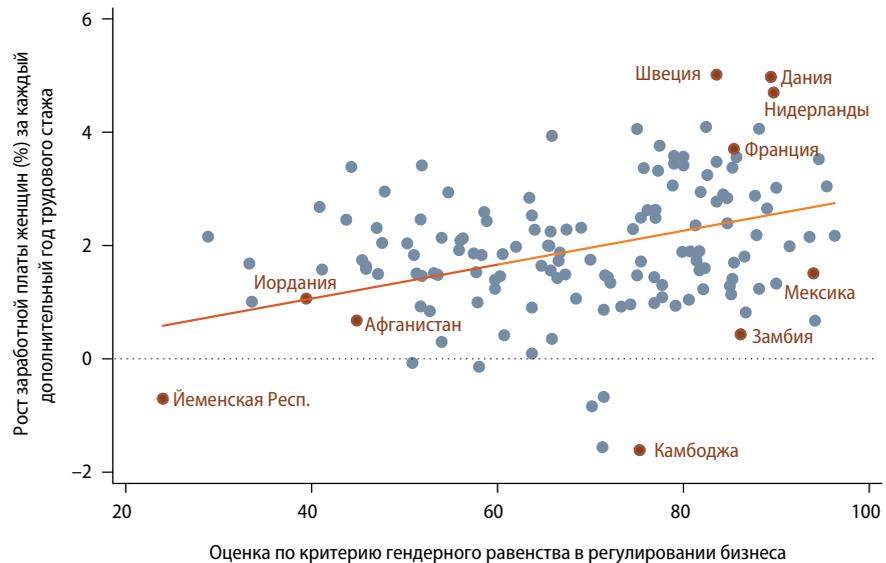
являющихся руководителями официально зарегистрированных предприятий, работают в розничной торговле.

Трудовой стаж, как правило, дает женщинам меньшую отдачу, чем мужчинам (1,9 процента против 3,1 процента). В Боливарианской Республике Венесуэла каждый дополнительный год работы дает мужчинам рост заработной платы на 2,2 процента, а женщинам – всего на 1,5 процента. Эта разница еще больше в таких странах, как Мали, где отдача от работы для мужчин составляет 3,1 процента в год, а для женщин – всего 1,6 процента. Для того, чтобы добиться такого же увеличения заработной платы, женщине в Мали пришлось бы накапливать почти два года трудового стажа за то время, как ее коллега-мужчина накапливает один год. В то же время, в Дании этот показатель составляет 5 процентов и для мужчин, и для женщин.

Существует множество причин, объясняющих такие различия в дивидендах от работы для мужчин и женщин. Возьмем в качестве примера работающую супружескую пару в Бангладеш, которая думает о том, чтобы завести первого ребенка. Законодательство Бангладеш не предусматривает оплачиваемого или неоплачиваемого отпуска при рождении ребенка, поэтому после родов матери не гарантируется предоставление равноценной работы. Кормящие матери не имеют права на перерывы в работе для кормления грудных детей, а законодательство не позволяет устанавливать для них гибкий или сокращенный график работы. Отдача от опыта работы для женщин составляет в Бангладеш 0,8 процента, что почти в два раза меньше, чем для мужчин. В отличие от этого, в Португалии, Испании и Швеции, где оплачиваемый отпуск предоставляется и мужчинам, и женщинам, отдача от трудового стажа практически одинакова для обоих полов.

Повышение качества и объема имеющейся информации стимулирует перемены. С учетом этого, в 2008 году Всемирный банк начал реализацию проекта «Женщины, бизнес и закон», обеспечивающего документальную фиксацию правового гендерного неравенства в 189 странах. Устранение законодательных ограничений для женщин дает мощный эффект. Одно только законодательное требование недопущения гендерной дискриминации при приеме на работу увеличивает численность женщин, работающих

РИСУНОК 5.3 Больше число законодательных ограничений в отношении работающих женщин ассоциируется с более низким уровнем заработной платы



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании работы Всемирного банка (World Bank, 2018) и с использованием данных обследований домохозяйств и рабочей силы, приводимых в базе данных Всемирного банка о международном распределении доходов (Всемирный банк).

Примечание. В рамках исследования Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон» страны оцениваются по показателю правового обеспечения гендерного равенства исходя из того, равны ли мужчины и женщины перед законом. Чем выше оценка, тем выше показатель правового обеспечения гендерного равенства.

по найму на предприятиях формального сектора экономики, на 8,6 процента¹⁵. Введение обязательного отпуска для отца при рождении ребенка с целью стимулирования более справедливого распределения обязанностей по уходу за детьми между мужчинами и женщинами, в среднем, повышает долю женщин, работающих по найму на предприятиях формального сектора экономики, на 6,8 процентных пункта¹⁶.

Чем больше число законодательных ограничений, с которыми сталкиваются женщины, тем меньше для них отдача от опыта работы (рисунок 5.3). На одном конце шкалы находятся Дания, Нидерланды, Франция и Швеция, где существует меньше законодательных ограничений по признаку пола и отмечается более высокая отдача от работы для женщин. В Афганистане, Иордании и Йеменской Республике, где женщины и мужчины не равны перед законом, женщины получают наименьшие дивиденды от трудового стажа. Увеличение законодательных ограничений по признаку пола лишает женщин мотивации к владению и управлению предприятиями¹⁷. Вполне вероятно, что женщины могут получить более значительную отдачу от трудового стажа не в результате изменения законодательства, а вследствие иных мер. Однако изменить законы относительно просто, и это должно стать естественным первым шагом.

Ситуация в странах меняется. С тех пор, как в 2016 году в Демократической Республике Конго были приняты поправки к семейному кодексу, женщина имеет право регистрировать предприятия, открывать счета в банке, обращаться за получением кредитов, подписывать контракты и регистрировать земельные участки без согласия мужа. Закон о равенстве и равноправии мужчин и женщин, принятый в Замбии в 2015 году, запрещает дискриминацию по признаку пола в сфере занятости. В Ираке работающим женщинам, вернувшимся из отпуска по беременности и родам, гарантируется предоставление аналогичной должности и прежней заработной платы. В Китае увеличена продолжительность оплачиваемого отпуска для отца при рождении ребенка. В Афганистане введен запрет на сексуальные домогательства по месту работы и учебы. В

период с 2015 по 2017 годы реформы, направленные на обеспечение гендерного равенства, были проведены в 65 странах.

Изменение дискриминационных законов и программ с целью расширения экономических возможностей женщин за счет обеспечения им доступа к профессиональному обучению и активам повышает благосостояние женщин. В Бангладеш бедные женщины, как правило, работают в качестве домашней прислуги или в сельском хозяйстве, тогда как состоятельные женщины выращивают скот. Реализация национальной программы изменила жизнь женщин: бедные женщины получили возможность приобрести скот, пройти профессиональную подготовку и получить консультации относительно их юридических, социальных и политических прав. Многие из участвовавших в этой программе женщин стали больше зарабатывать, накопили производственные активы и стали чаще владеть землей; увеличилась также стоимость принадлежащего им скота. Эти изменения были заметны и по прошествии семи лет после завершения программы¹⁸. В Уганде в рамках аналогичной программы девочки-подростки проходили профессиональную подготовку и получали информацию о гигиене половой жизни и репродукции с целью предупреждения ранней беременности. Через четыре года после завершения программы участвовавшие в ней женщины чаще занимались деятельностью, приносящей доход¹⁹.

В 2009 году в Либерии началась реализация проекта «Расширение экономических прав и возможностей девочек-подростков и молодых женщин». Его цель – обеспечить обучение девушек в рамках аудиторных занятий (с акцентом на развитии жизненных и технических навыков, пользующихся большим спросом на рынке) и в дальнейшем предоставить им поддержку в трудоустройстве (поступление на оплачиваемую работу или открытие нового бизнеса). Благодаря этой программе жизнь ее участниц значительно улучшилась: уровень занятости и заработка выросли, соответственно, на 47 процентов и 80 процентов; за 14 месяцев участницы программы смогли сэкономить на 35 долларов США больше, чем представители контрольной группы; они стали более уверенными в себе, их удовлетворенность жизнью возросла, а социальные навыки улучшились. Повысился также уровень продовольственной безопасности домашних хозяйств, членами которых были участницы программы: потребление их членами полноценных белков увеличилось, а вероятность нехватки продуктов питания снизилась²⁰.

Работа в сельском хозяйстве

В странах с низким уровнем дохода, особенно в сельской местности, главным сектором экономики по-прежнему является сельское хозяйство, даже несмотря на то, что по мере развития экономики количество рабочих мест в аграрном секторе сокращается. В 2017 году в странах с низким уровнем дохода на долю сельского хозяйства приходилось 68 процентов всех рабочих мест. С учетом этого, повышение уровня доходов в сельском хозяйстве – действенный способ сокращения бедности²¹. Однако автоматизация и свободная торговля оказывают негативное влияние на уровень занятости в сельском хозяйстве развивающихся стран. При этом капиталоемкий аграрный сектор развитых стран, возможно, снижает спрос на импорт из развивающихся стран.

Это приводит к ускорению процесса урбанизации в странах Африки и Южной Азии, где возникает все больше проблем, связанных с перемещением людей в города. С одной стороны, заработки могут вырасти: в странах с формирующимся рынком каждый дополнительный год работы в городе обеспечивает увеличение заработной платы на 2,2 процента. Отдача от работы в городах в 1,7 раза, т.е. на 70 процентов, больше, чем в сельской местности, где преобладает сельское хозяйство. Это является отражением общемировой тенденции. В Индонезии и Мексике отдача от работы в городах на 50 процентов больше, чем в сельской местности, а в Китае, Индии и Вьетнаме – в два раза больше.

С другой стороны, возможности трудоустройства в городе могут быть ограничены, поскольку для получения более высокооплачиваемой работы там, как правило, требуется

наличие определенного уровня образования. В некоторых развивающихся странах строгое регулирование в сфере труда не способствует найму предприятиями менее производительных работников, выталкивая их в неформальный сектор экономики²².

Ограничения, с которыми сталкиваются бедные при переезде в города, подтверждаются множеством документов. В индийском штате Орисса работники говорят, как минимум, о двух факторах, которые не позволяют им оставаться в городе²³. Во-первых, это проблемы с жильем: самые бедные нередко ютятся на болотах или в трущобах рядом со свалками отходов. В отличие от этого, в деревнях больше простора, зелени и тишины. Во-вторых, те, кто перевозят свои семьи в город, подвергают себя и своих близких большим рискам. В городах качество медицинского обслуживания выше, но бедные семьи могут не иметь к нему доступа, если им не у кого одолжить денег на оплату медицинской помощи заболевшему ребенку. Связи между людьми, формирующиеся в деревнях, служат для уязвимого бедного населения системой социальной защиты.

Стремясь сократить бедность, правительства могут поддаться соблазну переселить бедных работников из деревень, где основным занятием является сельское хозяйство, в города, чтобы увеличить общую отдачу от трудовой деятельности в стране. Однако такое переселение едва ли существенно сократит разрыв в дивидендах от работы между развивающимися и развитыми странами. Как показали исследования, проведенные в Индонезии и Кении, для сокращения этого разрыва необходимо улучшить жизнь в сельской местности²⁴. Промежуточным звеном между большими городами, где кипит жизнь, и деревнями, где жители в основном ведут натуральное хозяйство, являются второстепенные города. Они играют особую роль, облегчая сельским работникам переход к трудоустройству на несельскохозяйственных предприятиях, которые в значительной степени связаны с аграрным сектором. Второстепенные города занимают важное место между деревнями и большими городами, обеспечивая возможность перемещения вверх и вниз по производственно-сбытовой цепочке. Это подтверждается опытом танзанийских мигрантов, который подчеркивает роль второстепенных городов в облегчении ухода из сельского хозяйства²⁵. На ранних этапах развития растущие второстепенные города могут сделать больше для сокращения масштабов бедности в сельских районах, чем большие города. Однако на более поздних стадиях развития большие города опережают их в этом.

В отличие от производительности в неформальном секторе, производительность в сельском хозяйстве повышается по мере развития экономики. Однако фермеры в развивающихся странах сталкиваются со множеством проблем, и правительствам надлежит взять на себя важную роль в повышении производительности. Мелкие фермеры имеют ограниченный доступ к материально-техническим ресурсам сельского хозяйства (например, удобрениям и технике), а также к услугам, повышающим производительность; они не встроены в производственно-сбытовые цепочки. Благодаря развитию производственно-сбытовых цепочек фермеры могут использовать городской спрос на более дорогостоящую сельскохозяйственную продукцию (молочные продукты, мясо, фрукты и овощи). Масштабы бедности сокращаются быстрее, когда сельхозпроизводители отказываются от производства основных сельскохозяйственных культур в пользу второстепенных. Этот шаг требует повышения продуктивности основных культур до уровня, намного превышающего нынешнюю продуктивность этих культур в странах Африки к югу от Сахары. В этом отношении разработчики политики добились определенных успехов в ряде областей. В качестве примеров можно назвать программы передачи знаний, а также инициативы по использованию цифровых технологий для расширения доступа мелких фермеров к материально-техническим ресурсам, готовой продукции и рынкам капитала.

Как показывает опыт, производительность сельского хозяйства повышается в случае обучения фермеров передовым агротехническим приемам. Некоторые проекты предусматривают расширение программ обучения или сотрудничества с целью улучшения обмена информацией. Иногда это сочетается с расширением доступа к финансированию

или материально-техническим ресурсам, необходимым сельскому хозяйству в качестве стимула к повышению производительности. Обеспечение кооперативов ресурсами способствует укреплению связей между агропромышленными предприятиями вдоль всей производственно-сбытовой цепочки. Компания «JD Finance», финтех-подразделение компании «JD.com», одной из ведущих китайских платформ электронной коммерции, предоставляет фермерам микрокредиты. В частности, в результате реализации проекта «Полюсы комплексного роста» (Мадагаскар), в рамках которого фермеры ознакомились с усовершенствованными методами переработки какао-бобов и получили навыки управления деятельностью предприятий, чистая выручка бенефициаров выросла, в среднем, на 47 процентов. В Афганистане полевые школы для фермеров, созданные в рамках Национального проекта «Развитие садоводства и животноводства», обеспечили некоторым участникам трехкратное увеличение доходов. Такие школы также оказались успешными в странах Восточной Африки²⁶. Аналогичное воздействие оказывают правительственные инициативы в секторе производства и переработки сорго (северный Камерун), соединяющие фермеров с организациями производителей, покупателями из числа агропромышленных предприятий и финансовыми учреждениями.

Качество обучения фермеров можно повысить. Один из возможных способов – активизация социальных связей в деревнях с целью стимулирования взаимного обучения. Авторы недавнего исследования поведенческих аспектов обучения женщин-фермеров в Уганде пришли к выводу о том, что поощрение конкуренции между ними увеличило объем знаний, который они получали во время учебных занятий²⁷. Работу служб распространения сельскохозяйственных знаний можно улучшить за счет показа недорогих видеороликов, опирающихся на знания и участие местного населения.

В прошлом механизация не получила распространения в странах Африки к югу от Сахары, дав повод для сомнений в обоснованности амбициозных прогнозов технического переоснащения сельского хозяйства. Тем не менее, благодаря новым информационно-коммуникационным технологиям уже появились признаки того, что в сельском хозяйстве разворачивается процесс механизации. Проведение мгновенных измерений позволяет фермерам принимать более обоснованные решения. Дроны, аэрофотосъемка со спутников и датчики для определения параметров почвы позволяют повысить качество измерений и мониторинга сельскохозяйственных культур. Детальная информация позволяет фермерам определять необходимый объем удобрений и ирригационный режим.

В Кении благодаря мобильным технологиям снижаются административные издержки и расходы на проведение оценки в рамках программ страхования урожая сельскохозяйственных культур. Наглядным доказательством является приложение «Kilimo Salama» (на суахили это означает безопасное сельское хозяйство), в 2014 году переименованное в «ACRE Africa». Для активации страхового полиса продавец сканирует штрих-код конкретного продукта с помощью камерофона, вводит номер мобильного телефона соответствующего фермера и соединяет этого фермера с местной метеостанцией. Тридцать метеостанций, работающих на солнечных батареях, осуществляют мониторинг погодных условий в автоматическом режиме. Фермер получает смс-сообщение с подтверждением активации страхового полиса. Страховое возмещение выплачивается через платформу M-Pesa. К 2017 году в рамках этого проекта было застраховано свыше одного миллиона фермеров в Кении, Руанде и Танзании.

Садоводам турецкой провинции Кастамону приходится бороться с вредителями и морозами. При поддержке международных доноров правительство установило в сельских районах этой провинции пять мини-метеостанций и создало 14 контрольных хозяйств для измерения количества осадков, температуры и жизненных циклов вредителей. Производители регулярно получают самую последнюю информацию в виде смс-сообщений, что позволяет им принимать меры реагирования с учетом преобладающих погодных условий на местах. В течение первых двух лет реализации этой программы затраты производителей резко сократились. Количество применяемых пестицидов сократилось на 50 процентов.

Для того, чтобы фермеры могли ощутить выгоды, создаваемые ростом производительности сельского хозяйства, им необходим доступ к внутренним и внешним рынкам. Экспортоориентированное сельское хозяйство северных и центральных районов Мексики обеспечивает работой миллионы фермерских хозяйств, а также многих других работников несельскохозяйственного сектора, занятых переработкой и упаковкой сельскохозяйственной продукции. «Алкериа», третья по величине компания на рынке молочных продуктов Колумбии, расширяет свой экспорт: бенефициарами роста внешнего спроса станут 13 тысяч мелких молочных хозяйств, которые поставляют сырое молоко компании «Алкериа». Помимо оптимизации процедур экспорта, совершенствования логистической инфраструктуры торговли и расширения возможностей для соблюдения требований безопасности пищевых продуктов, правительства могут способствовать развитию экспорта за счет обучения экспортеров и оказания содействия в маркетинге.

Так, например, во Вьетнаме правительство помогает отраслевым организациям проводить скоординированные брендинговые кампании для таких продуктов, как чай, кофе и орехи кешью.

Когда выращенные фермерами культуры наконец поступают на рынок, многие фермеры из развивающихся стран не знают, получают ли они за свой урожай справедливую цену. Одним из примеров цифровых технологий, позволяющих ликвидировать этот информационный пробел, является платформа TruTrade в Уганде. Платформа TruTrade соединяет мелких фермеров с покупателями, обеспечивая при этом повышение прозрачности и качества продукции и создавая атмосферу доверия. Платформа использует онлайн-приложения, позволяющие устанавливать цены и отслеживать движение продукции и платежи. Фермеры получают хорошие цены и надежный доступ к рынкам. Торговые компании выстраивают отношения с клиентами как доверенные поставщики услуг и таким образом расширяют свой бизнес.

Работа – это следующий после школы этап накопления человеческого капитала. Более бедным странам предстоит еще многое сделать, поскольку они отстают от развитых государств по уровню отдачи от работы. Правительства могут повысить эту отдачу посредством увеличения числа рабочих мест для бедных в формальном секторе экономики, создания условий для участия женщин в экономической деятельности и повышения производительности аграрной отрасли в сельской местности. Работа в формальном секторе экономики дает больше возможностей для обучения. Расширение социально-экономических прав и возможностей женщин приведет к увеличению фонда человеческого капитала в экономике. Повышение производительности аграрной отрасли в сельской местности откроет новые возможности для трудоустройства бедных. Рабочие места, позволяющие получить и повысить квалификацию, подготовят работников к будущему миру труда.

Примечания

1. Mincer (1974).
2. Levin et al. (2018).
3. La Porta and Shleifer (2014).
4. Kanbur (2017).
5. База данных Международной организации труда (ILOSTAT).
6. Benjamin and Mbaye (2012).
7. La Porta and Shleifer (2014).
8. Foster and Rosenzweig (2008).
9. Djankov et al. (2002).
10. Bruhn (2013).
11. Rocha, Ulyseas, and Rafter (2018).

12. FORLAC (2014).
13. Ibararán et al. (2018).
14. Islam et al. (2018).
15. Amin and Islam (2015).
16. Amin, Islam, and Sakhonchik (2016).
17. Islam, Muzi, and Amin (2018).
18. Bandiera, Burgess, et al. (2017).
19. Bandiera, Buehren, et al. (2017).
20. Adoho et al. (2014).
21. Christiaensen, Demery, and Kuhl (2011).
22. Divanbeigi and Saliola (2017).
23. Banerjee and Duflo (2011).
24. Hicks et al. (2017).
25. Ingelaere et al. (2018).
26. Davis et al. (2012); Larsen and Lilleør (2014).
27. Vasilaky and Islam (2018).

Библиография

- Adoho, Franck, Shubha Chakravarty, Dala T. Korkoyah, Jr., Mattias Lundberg, and Afia Tasneem. 2014. "The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia." Policy Research Working Paper 6832, World Bank, Washington, DC.
- Amin, Mohammad, and Asif Islam. 2015. "Does Mandating Nondiscrimination in Hiring Practices Influence Women's Employment? Evidence Using Firm-Level Data." *Feminist Economics* 21 (4): 28–60.
- Amin, Mohammad, Asif Islam, and Alena Sakhonchik. 2016. "Does Paternity Leave Matter for Female Employment in Developing Economies? Evidence from Firm-Level Data." *Applied Economics Letters* 23 (16): 1145–48.
- Bandiera, Oriana, Niklas Buehren, Robin Burgess, Markus P. Goldstein, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2017. "Women's Empowerment in Action: Evidence from a Randomized Control Trial in Africa." Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Bandiera, Oriana, Robin Burgess, Narayan Das, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2017. "Labor Markets and Poverty in Village Economies." *Quarterly Journal of Economics* 132 (2): 811–70.
- Banerjee, Abhijit Vinayak, and Esther Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Philadelphia: PublicAffairs.
- Benjamin, Nancy, and Ahmadou Aly Mbaye. 2012. *The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity, and Institutions*. With Ibrahima Thione Diop, Stephen S. Golub, Dominique Haughton, and Birahim Bouna Niang. Africa Development Forum Series. Washington, DC: Agence Française de Développement and World Bank.
- Bruhn, Miriam. 2013. "A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico." *Journal of Development Economics* 103 (July): 275–83.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery, and Jesper Kuhl. 2011. "The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction: An Empirical Perspective." *Journal of Development Economics* 96 (2): 239–54.
- Davis, Kristin E., Ephraim Nkonya, Edward Kato, Daniel Ayalew Mekonnen, Martins Odendo, Richard Muro, and Jackson Nkuba. 2012. "Impact of Farmer Field Schools on Agricultural Productivity and Poverty in East Africa." *World Development* 40 (2): 402–13.
- Divanbeigi, Raian, and Federica Saliola. 2017. "Regulatory Constraints to Agricultural Productivity." Policy Research Working Paper 8199, World Bank, Washington, DC.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1–37.

- FORLAC (Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean). 2014. "Trends in Informal Employment in Peru: 2004–2012." Notes on Formalization, FORLAC, Regional Office for Latin America and the Caribbean, International Labour Organization, Lima.
- Foster, Andrew D., and Mark R. Rosenzweig. 2008. "Economic Development and the Decline of Agricultural Employment." In *Handbook of Development Economics*, vol. 4, edited by T. Paul Schultz and John A. Strauss, 3051–83. Handbooks in Economics Series 9. Amsterdam: North-Holland.
- Hicks, Joan Hamory, Marieke Kleemans, Nicholas Y. Li, and Edward Miguel. 2017. "Reevaluating Agricultural Productivity Gaps with Longitudinal Microdata." NBER Working Paper 23253, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ibarrarán, Pablo, Jochen Kluge, Laura Ripani, and David Rosas Shady. 2018. "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program." *ILR Review* (April 89). <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0019793918768260>.
- Ingelaere, Bert, Luc Christiaensen, Joachm De Weerd, and Ravi Kanbur. 2018. "Why Secondary Towns Can Be Important for Poverty Reduction: A Migrant Perspective." *World Development* 105 (May): 273–82.
- Islam, Asif, Isis Gaddis, Amparo Palacios-Lopez, and Mohammad Amin. 2018. "The Labor Productivity Gap between Female- and Male-Managed Firms in the Formal Private Sector." Policy Research Working Paper 8445, World Bank, Washington, DC.
- Islam, Asif, Silvia Muzi, and Mohammad Amin. 2018. "Unequal Laws and the Disempowerment of Women in the Labor Market: Evidence from Firm-Level Data." *Journal of Development Studies* (July 2). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220388.2018.1487055?journalCode=fjds20>.
- Kanbur, Ravi. 2017. "Informality: Causes, Consequences and Policy Responses." *Review of Development Economics* 21: 939–61.
- Lagakos, David, Benjamin Moll, Tommaso Porzio, Nancy Qian, and Todd Schoellman. 2018. "Life-Cycle Wage Growth across Countries." *Journal of Political Economy* 126 (2): 797–849.
- La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2014. "Informality and Development." *Journal of Economic Perspectives* 28 (3): 109–26.
- Larsen, Anna Folke, and Helene Bie Lilleør. 2014. "Beyond the Field: The Impact of Farmer Field Schools on Food Security and Poverty Alleviation." *World Development* 64 (December): 843–59.
- Levin, Victoria, Carla Solis Uehara, Marcela Gutierrez Bernal, Alexandria Valerio, and Magdalena Bendini. 2018. "The Adult Literacy Crisis: Lessons from Adult Skills Surveys." Background paper prepared for WDR 2019, World Bank, Washington, DC.
- Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, Experience, and Earnings*. Vol. 2 of *Human Behavior and Social Institutions*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; New York: Columbia University Press.
- Rocha, Rudi, Gabriel Ulyssea, and Laís Rachter. 2018. "Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil." *Journal of Development Economics* 134 (September): 28–49.
- Vasilaky, Kathryn N., and Asif Islam. 2018. "Competition or Cooperation? Using Team and Tournament Incentives for Learning among Female Farmers in Rural Uganda." *World Development* 103: 216–25.
- World Bank. 2018. *Women, Business and the Law 2018*. Washington, DC: World Bank.

ГЛАВА 6

Укрепление системы социальной защиты



Создателем системы социального страхования – пособий для работников формального сектора экономики, финансируемых за счет целевых налогов на заработную плату – принято считать Отто фон Бисмарка, канцлера Германии в конце XIX века. При этом менее известен тот факт, что эта модель была у Бисмарка планом «Б». Первоначально канцлер планировал создать систему пенсионных пособий, финансируемых за счет налогов на табачные изделия. Когда этот план провалился, Бисмарк внедрил систему, которая финансировалась за счет отчислений из заработной платы участников.

Бисмарковская модель хорошо себя зарекомендовала во многих странах. Однако в ряде развивающихся государств эта модель во многом остается лишь недостижимым идеалом вследствие большого размера неформального сектора экономики. В результате многие работники лишены социальной защиты. В странах с низким уровнем дохода лишь 18 процентов работников из числа тех, что относятся к беднейшему квинтилю, охвачены системой социальной помощи и 2 процента – системой социального страхования. В странах с доходом выше среднего эти показатели увеличиваются до 77 процентов и 28 процентов, соответственно.

В этой главе речь пойдет о том, как три основных компонента системы социальной защиты – гарантированный социальный минимум (центральным элементом которого является социальная помощь), социальное страхование и регулирование рынка труда – отвечают на вызовы, связанные с рынком труда (рисунок 6.1)¹. Социальный минимум предусматривает осуществление ряда программ социальной помощи, в рамках которых финансовую поддержку получает значительная часть или даже все население.

РИСУНОК 6.1 Социальная защита и регулирование трудовых отношений отвечают на вызовы, связанные с рынком труда



Источник: авторский коллектив ДМР-2019

Расширенная социальная помощь, необходимость которой продиктована соображениями социальной справедливости, становится еще более актуальной в связи с повышением рисков на рынках труда и необходимостью предоставления людям достаточной поддержки независимо от уровня их активности на этих рынках или форм взаимодействия с ними. Основопологающим принципом укрепления системы социальной помощи является поступательный универсализм. Целью такого подхода является расширение охвата населения наряду с предоставлением приоритета беднейшим людям. При таком расширении «снизу вверх» приходится рассматривать бюджетные, практические и политические компромиссы, которых не избежать в процессе поступательного увеличения охвата.

Социальную помощь необходимо дополнять страхованием, которое не следует жестко увязывать с работой по найму в официальном секторе. Такого рода схема может предусматривать всеобщую базовую страховую защиту, субсидированные страховые взносы для бедных и дополнительную социальную помощь. Обязательные взносы, размер которых зависит от размера доходов, также должны являться одним из ее неотъемлемых элементов. Это требование должно распространяться – по крайней

мере, на начальном этапе – только на работников формального сектора. При меньшем размере страховых взносов может быть достигнуто более строгое соблюдение этого требования. Дополнительную страховую защиту могут обеспечить программы добровольного страхования, к которым «подталкивает» государство. Отделив перераспределение от сбережений, можно снизить стоимость рабочей силы. Кроме того, такая реформа может ослабить стимулы к замене работников роботами.

Расширение охвата системы социальной помощи наряду с введением субсидируемого социального страхования предполагает усиление роли правительств. Так, например, желаемый уровень расходов на обеспечение социального минимума в развивающихся странах во многих случаях может быть значительно выше среднего объема расходов на социальную помощь, который в настоящее время составляет 1,5 процента валового внутреннего продукта (ВВП). Поступательный универсализм требует постепенного расширения охвата системы социальной помощи с учетом имеющегося фискального пространства.

Расширение систем социальной помощи и социального страхования снижает нагрузку на трудовое законодательство в части управления рисками. Поскольку расширенные системы социальной помощи и социального страхования обеспечивают более надежную защиту граждан, при необходимости можно повысить гибкость трудового законодательства, с тем чтобы облегчить смену места работы. Так, например, уровень доходов безработных можно поддерживать за счет предоставления пособия по безработице вместо выплаты выходного пособия.

Снижение стоимости рабочей силы улучшает способность предприятий адаптироваться к изменению характера труда и при этом стимулирует трудоустройство в формальном секторе экономики (это относится, прежде всего, к новым участникам рынка труда и низкоквалифицированным работникам). Защиту работников неформального сектора также можно усилить. При этом необходимо соблюдать надлежащий баланс между регулированием и созданием новых рабочих мест. Еще большее значение в этой связи приобретают оказание работникам дополнительной поддержки в приобретении новых навыков, а также новые механизмы, усиливающие их голос. Обеспечение реального представительства работников как формального, так и неформального секторов, гарантирует сохранение элемента «защиты» в модели «гибкая защита занятости» (“flexicurity”).

Социальная помощь

«У всех бедняков должна быть альтернатива ... умереть с голоду медленно у себя дома или быстро на улице». Эти слова из романа Чарльза Диккенса «Оливер Твист» дают ясное представление о практике оказания социальной помощи в Великобритании XIX века. На основании Законов о бедных, принятых в 1601 и 1834 годах, правительство Соединенного Королевства установило жесткие критерии, которым должны были соответствовать граждане, претендовавшие на получение социальной помощи. Эти законы в большой степени определяли подходы к социальной помощи на протяжении столетий. И только 75 лет назад «Доклад Бевериджа», рекомендации которого нашли отражение в принятом в 1948 году Законе о национальной помощи, ознаменовал собой окончание эры, о которой писал Диккенс.

В последующие десятилетия системы социальной помощи стали создаваться и в развивающихся странах. Тенденции развития систем социальной помощи свидетельствуют о значительном прогрессе, достигнутом в мировом масштабе. Как показывают результаты анализа, проведенного на основе данных 142 стран, включая информацию из базы данных Всемирного банка «Атлас показателей социальной защиты» (ASPIRE), 70 процентов стран предоставляют безусловные денежные трансферты и 43 процента – обусловленные денежные трансферты. При этом в 101 стране выплачиваются социальные пенсии по старости².

Развивающиеся страны постоянно расширяют свои программы социальной помощи. В Танзании, например, охват национальной программы обусловленных денежных трансфертов увеличился с 0,4 процента населения в 2013 году до 10 процентов в 2016 году. Аналогичного охвата достигла эфиопская Программа развития продуктивного социального обеспечения. Около 20 процентов населения получают пособия в рамках программы «Пантавид» на Филиппинах и программы «Гранты в поддержку детей» в Южной Африке. В общей сложности, системы социальной помощи охватывают 40,1 процента из 5,1 млрд респондентов, участвовавших в обследованиях, результаты которых вошли в базу данных ASPIRE.

Социальная помощь работает на самых разных уровнях. По данным эмпирических исследований, денежные трансферты расходуются на продукты питания, медицинские услуги, образование и приобретение других необходимых товаров. Трансферты ассоциируются с повышением качества человеческого капитала нынешнего и будущих поколений. Системный обзор 56 программ денежных трансфертов выявил значительное улучшение таких показателей, как охват школьным образованием, экзаменационные баллы, когнитивное развитие, продовольственная безопасность и пользование медицинскими услугами³. В Мексике программа обусловленных денежных трансфертов «Проспера» способствовала улучшению моторных навыков, когнитивного развития, а также развития навыков восприятия информации детьми в возрасте от 24 до 68 месяцев. В Кении доля детей, посещающих среднюю школу, среди участников программы «Поддержка сирот и социально незащищенных детей» увеличилась на 7 процентов. Как правило, такие достижения наиболее значительны среди беднейших групп населения, сельских жителей, девочек и представителей этнических меньшинств. Денежные трансферты смягчают стресс и депрессию, развивают интеллектуальные способности и стимулируют более ответственное исполнение родительских обязанностей⁴.

Программы социальной помощи оказывают также влияние на имущество и источники средств к существованию домашних хозяйств. Проведенные в Африке оценки показали, что владение скотом увеличилось, в среднем, на 34 процента, а владение товарами длительного пользования – на 10 процентов⁵. Для усиления воздействия на источники средств к существованию в программы все чаще включаются элементы информационно-разъяснительной работы в таких областях, как риски, связанные с питанием, финансовая доступность, обучение предпринимательству и передача активов. Иными словами, социальная помощь (особенно поддержание уровня доходов) нередко повышает производительность работников неформального сектора и улучшает их способность справляться с потрясениями.

В развитых странах система социальной помощи сталкивается с проблемой низкого спроса со стороны правомочных бенефициаров. В странах Европейского союза лишь около 60 процентов социальных пособий оказываются востребованными⁶. Корни этой проблемы кроются в отсутствии информации о пособиях, незнании правил включения в программы, стереотипах, связанных с получением помощи, бюрократических препонах и стоимости упущенных возможностей по причине получения социальных выплат.

В некоторых странах со средним уровнем дохода и широким охватом системы социальной помощи правительства рассматривают возможность оказания адресной помощи путем исключения богатых вместо отбора бенефициаров среди беднейшего населения. Такой подход нередко рассматривается при проведении крупномасштабных реформ системы субсидий на электроэнергию и питание. Политическая жизнеспособность подобных планов зависит от того, смогут ли средний класс и различные заинтересованные группы извлечь выгоды из такой программы (и частично оплатить ее) в рамках расширенного общественного договора.

При широкомасштабной бедности во всех доходных группах наблюдается схожий уровень нуждаемости домохозяйств. Необходимость обеспечения последовательности в распределении материальной помощи может входить в противоречие с жесткими

и в некоторой степени произвольными оценками бедности или критериями отбора бенефициаров. Так, например, в ряде стран со средним уровнем дохода лица, живущие на 6 долларов США в день, т.е. находящиеся чуть выше черты бедности, могут с 40-процентной вероятностью вновь оказаться в числе бедных⁷. Во многих случаях бедность носит динамичный характер: в Африке к числу устойчиво бедных относится треть населения, а еще одной трети периодически удается переступить черту бедности, только чтобы через какое-то время вновь оказаться за ее чертой⁸.

Эти факты свидетельствуют о необходимости более широкого и стабильного охвата населения по сравнению с тем, что обеспечивается большинством действующих программ социальной помощи. При всей желательности более универсальных подходов следует отметить, что определение конкретных особенностей социального минимума сталкивается с проблемами технического, бюджетного и политического характера. Универсальные подходы, как правило, уменьшают или устраняют трудности, связанные с раздробленностью программ, установлением права на участие в программах и социальной напряженностью, но при этом они требуют большого объема дополнительных ресурсов. Темпы расширения программ социальной помощи должны определяться темпами мобилизации необходимых ресурсов. Выбор политики, предусматривающей перераспределение доходов в большем или меньшем масштабе, влечет за собой распределительные последствия и имеет разные базы политической поддержки.

В настоящее время в качестве одного из возможных вариантов расширения системы социальной помощи активно обсуждается идея введения безусловного основного дохода (БОД). Этот инструмент закрепляет идею обеспечения гарантированного социального

РИСУНОК 6.2 Безусловный основной доход (БОД) имеет ограниченную адресность, предоставляется без каких-либо условий и выплачивается получателям в денежной форме



Источник: авторский коллектив ДМР-2019.

Примечание. В каждой из трех частей этого рисунка приводятся ориентировочные альтернативные концептуальные особенности.

минимума в рамках единой программы, имеющей три концептуальных особенности. Во-первых, программа адресована всем людям, независимо от уровня доходов или статуса занятости. Во-вторых, от участников не требуется выполнения каких-либо условий или обоюдных совместных обязательств. В-третьих, помощь предоставляется в виде денежных средств, а не трансфертов в натуральной форме или услуг (рисунок 6.2).

БОД не является альтернативой услугам здравоохранения, образования и иным социальным услугам. Эта программа может стать дополнением к действующим программам социальной помощи и, скорее всего, заменит некоторые программы, выполняющие функции поддержания уровня доходов. Она может быть направлена на решение различных задач – от сокращения бедности до обеспечения дохода, на который можно прожить. Центральной темой этого доклада является сокращение бедности. Несмотря на то, что БОД предусматривает предоставление одинаковых пособий всем гражданам, эти деньги можно взять у богатых (например, в виде прогрессивного налога на доходы физических лиц).

В начале 2018 года Арвинд Субраманиян, который в то время был главным экономическим советником правительства Индии, с энтузиазмом провозгласил: «Бьюсь об заклад . . . в течение двух ближайших лет, как минимум, один или два [индийских] штата введут БОД»⁹. Однако о том, как БОД работает на практике, известно относительно мало. Только одна страна, Монголия, внедрила эту инициативу с охватом всего населения. При этом реализация программы продлилась всего два года (с 2010 по 2012 год), после чего ее пришлось свернуть из-за бюджетных ограничений (программа провалилась после падения цен на полезные ископаемые). В Исламской Республике Иран аналогичная программа осуществлялась в течение одного года: в 2011 году субсидии на электроэнергию были заменены денежными трансфертами, выплачиваемыми 96 процентам населения.

Местные варианты БОД существуют в рамках некоторых программ распределения дивидендов от использования природных ресурсов. Действующий в США Постоянный фонд штата Аляска создан с целью перераспределения нефтяных доходов среди всех жителей штата. В 2016 году каждый из 660 тысяч жителей Аляски получил из средств фонда 2 000 долларов США. В настоящее время в Кении, Китае, Нидерландах, США и Шотландии осуществляется или обсуждается ряд мелкокомасштабных программ и экспериментов в этой области. И хотя они называются программами БОД, в ряде случаев они по сути являются различными вариантами адресных программ.

Выплата БОД может иметь серьезные бюджетные последствия. В рамках недавнего проведенного анализа была рассчитана стоимость реализации такой программы в четырех странах Европы. Выплаты БОД были равны выплатам, установленным в рамках действующих программ денежных трансфертов¹⁰. Согласно результатам анализа, дополнительные расходы на реализацию программы выплат БОД колеблются в широких пределах и составляют 13,8 процента ВВП в Финляндии, 10,1 процента ВВП во Франции, 8,9 процента ВВП в Соединенном Королевстве и 3,3 процента ВВП в Италии. Для покрытия дополнительных расходов были определены два источника финансирования: взимание налогов с выплат БОД, как и с других доходов, и отмена существующих налоговых льгот. В Финляндии и Италии эти меры оказались более, чем достаточными, для покрытия дополнительных расходов, связанных с выплатами БОД. Во Франции эти доходы практически компенсировали стоимость программы. В Соединенном Королевстве взимание налогов с денежных пособий и упразднение налоговых льгот оказались недостаточными для покрытия расходов на выплату БОД.

Что касается развивающихся стран, то результаты имитационного моделирования также указывают на необходимость осуществления большого объема дополнительных расходов в случае выплат БОД. В небольшой группе стран с формирующимся рынком выплаты БОД в размере 25 процентов медианного дохода будут стоить около 3,8 процента ВВП¹¹. Для сравнения: страны с низким и средним уровнем дохода, в среднем, расходуют на социальную помощь 1,5 процента ВВП. Согласно проведенным правительством Индии расчетам, выплаты квази-БОД, исключаящие верхний доходный

квартиль, в основном можно было бы профинансировать за счет отказа от существующих программ¹². И хотя на долю этих программ приходится около 5 процентов ВВП, результаты моделирования были оспорены¹³. Расчеты, проведенные с помощью имитационных моделей в других странах, дают дополнительную информацию. Стоимость программы выплат БОД взрослому населению в размере, равном среднему уровню разрыва бедности, составляет от 9,6 процента ВВП в странах с низким уровнем дохода до 3,5 процента ВВП в странах с уровнем дохода выше среднего. При меньшей сумме трансферта – например, на уровне среднего размера нынешних пособий – стоимость программы существенно снижается (равно как и эффект от ее реализации). Независимо от того, будет ли размер БОД достаточен для ликвидации разрыва бедности или приравнен к размеру существующих трансфертов, стоимость такой программы практически удвоится, если ею будет охвачено все население, а не только взрослые граждане (рисунок 6.3).

В случае введения БОД среди населения будут и выигравшие, и проигравшие. Последствия этой программы будут зависеть от целого ряда факторов, в том числе от источников ее финансирования; от того, заменит ли она существующие адресные программы, и, если да, то какие; от эффективности действующих программ; от нынешней структуры налоговой системы; от размера выплат БОД; и от характеристик получателей выплат.

Оценки, проведенные для ряда развивающихся стран с целью моделирования замены некоторых действующих программ выплатами БОД, свидетельствуют о наличии серьезных распределительных эффектов. В Непале большинство граждан выиграют в результате реализации такой программы. В Индонезии выплаты БОД в размере, равном среднему размеру пособий, предоставляемых в рамках действующих программ, повысят благосостояние большей части населения, однако около 40 процентов бедных станут получать меньше. Модельные расчеты для Южной Африки говорят о том, что при таком же сценарии большинство пожилых и бедных граждан окажутся в более затруднительном положении. Аналогичное негативное воздействие примерно на 40 процентов пожилых граждан будет наблюдаться в Чили.

Один из вопросов, постоянно возникающих в связи с БОД – это риск создания отрицательных стимулов к работе. Теоретически БОД должен оказывать влияние только на уровень доходов: тот факт, что пособия, выплачиваемые в рамках этой программы, не привязаны к заработку или иным доходам, может говорить об отсутствии эффекта замещения. Однако имеющиеся данные подтверждают, что и БОД, и другие формы социальной помощи оказывают некоторое влияние на стимулы к работе. Исследование аляскинской программы распределения ресурсных дивидендов не выявило негативного воздействия на уровень занятости. Наоборот, оно показало рост частичной занятости на 1,8 процентных пунктов (что эквивалентно 17-процентному росту занятости)¹⁴. Исследование иранской программы выплат квази-БОД показало, что программа никак не повлияла на общее предложение рабочей силы¹⁵.

РИСУНОК 6.3 Стоимость программы выплат безусловного основного дохода увеличивается по мере снижения уровня дохода стран



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании базы данных «Показатели мирового развития» и инструментария PovcalNet (Всемирный банк), а также докладов Организации Объединенных Наций «О мировой демографической ситуации и перспективах ее развития».

Примечание: ВВП=валовой внутренний продукт.

Другой немаловажный и активно дебатлируемый вопрос заключается в том, может ли программа, гарантирующая рабочие места, стать более приемлемой альтернативой БОД. Индийский Национальный закон о гарантиях занятости в сельской местности предлагает работу на протяжении 100 дней в году с получением минимальной оплаты труда. Защитники БОД не согласны с такой программой общественных работ, утверждая, что право на получение дохода должно быть выше права на труд. С другой стороны, его противники утверждают, что в основе права на труд лежит постулат о том, что каждому, кто хочет трудиться, может быть предложена работа, и это закрепляет за трудом общественное значение. Кроме того, сторонники программ поддержки занятости указывают на то, что, помимо трудоемких работ, существует целый ряд производительных и социально значимых видов деятельности (например, услуги социальной помощи), которыми можно заниматься. БОД может быть альтернативой общественным работам, если их главной функцией является просто поддержание уровня доходов. Однако если предусматривается осуществление более значимой деятельности, для тех, кто пригоден для работы и может трудиться, общественные работы превращаются в дополнительный инструмент. Понятие «доход за участие» (participation income) – это гибрид БОД и общественных работ. Такая программа предусматривает выплату денежных трансфертов всем тем, кто занят общественно полезным трудом.

БОД может повысить эффективность социальной помощи, уменьшив раздробленность программ. В большинстве стран программы социальной помощи представляют собой сложную мозаичную структуру: в Бангладеш действует более 100 программ; в Индии насчитывается почти 950 программ, финансируемых центральным правительством, плюс многочисленные программы, осуществляемые на уровне штатов. Наличие такого огромного количества программ, как правило, не имеет веских технических оснований, а скорее обусловлено историческими или институциональными факторами. Возможно, определенная степень консолидации необходима, но оптимальное количество программ, вне всякого сомнения, больше единицы.

Независимо от выбранной формы социальной помощи, для повышения качества реализации программ социальной защиты можно использовать современные технологии. В Мексике для выявления наиболее социально уязвимых городских районов (вплоть до кварталов) используются инструменты геопространственного картирования. В Кот-д'Ивуаре на основе данных мобильных телефонов составлялись карты бедности. В Бенине для определения местонахождения домохозяйств, проживающих в городских поселениях и не имеющих адреса, использовалась технология GPS. Кроме того, цифровые технологии можно использовать для оказания помощи в нестабильных районах. В Ливане 125 тысяч домохозяйств сирийских беженцев получают продовольственные ваучеры с помощью смарт-карт.

Технологии повышают доверие к системам идентификации личности, которые являются первым шагом в процессе предоставления социальной защиты. В странах Африки к югу от Сахары доля граждан, имеющих национальные идентификационные номера, колеблется от почти 90 процентов в Руанде до менее 10 процентов в Нигерии. Кроме того, технологии расширяют доступ к социальным регистрам, что, в свою очередь, повышает координацию действий в рамках различных программ. Повышение координации ведет к экономии средств за счет сокращения количества ошибок в постановке граждан на учет. В Пакистане социальный регистр, охватывающий 85 процентов населения и обслуживающий 70 разных программ, обеспечил экономию в размере 248 млн долларов США. Аналогичный механизм позволил сэкономить 157 млн долларов США в Южной Африке и 13 млн долларов США в Гвинее. В Аргентине благодаря подключению баз данных 34 социальных программ к уникальным идентификационным номерам бенефициаров были выявлены случаи ошибочной постановки на учет в различных социальных программах, что в течение восьми лет обеспечило экономию в размере 143 млн долларов США. В 2016 году в Таиланде 660 тысяч из 8,4 млн заявителей получили отказ в результате перекрестной проверки баз данных с помощью уникальных национальных идентификационных номеров.

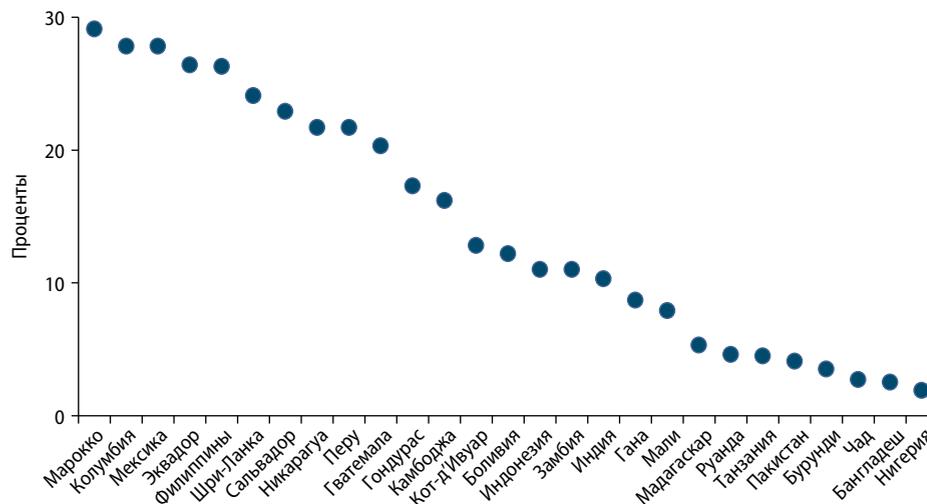
Важную роль играют и платежные технологии. Цифровизация транзакций, оформлявшихся на бумажных носителях, и более широкое использование биометрических устройств в рамках программы «Трудоемкие общественные работы» (Гана) привели к сокращению общего срока выплаты заработной платы с четырех месяцев до одной недели. В индийском штате Чхаттисгарх использование электронных устройств в системе общественного распределения продовольственной помощи способствовало сокращению «утечек» с 52 процентов в 2005 году до 9 процентов в 2012 году¹⁶.

Социальное страхование

В июне 2011 года после шести лет экономического роста, темпы которого превышали 10 процентов в год, Эфиопия приняла судьбоносный закон о социальном страховании. Впервые в истории страны требование выплаты пенсий и пособий по инвалидности было распространено на частные предприятия. (Однако предприятия, осуществляющие деятельность за рамками системы контроля за соблюдением законодательства, имели возможность обходить этот закон, оставляя своих работников без страхового покрытия.) Эта политика была направлена на расширение системы социальной защиты и сокращение бедности. Однако последовавший за этим рост стоимости рабочей силы, наряду с другими факторами, вынудил предприятия более активно внедрять автоматизацию. В результате сократился уровень занятости среди низкоквалифицированных работников, что еще больше увеличило разрыв между формальным и неформальным сектором экономики на рынке труда.

Основопологающими принципами бисмарковской модели социального страхования, предусматривающей финансирование за счет страховых взносов, увязанных с заработком застрахованных лиц, являются постоянная работа по найму, четкое определение работодателей и работников и выход на пенсию в определенном возрасте. Эта модель предполагает взимание целевого налога с заработной платы. В богатых странах она обеспечивала расширение охвата системы социальной защиты по мере того, как работники стабильно трудоустраивались на заводах, а впоследствии на предприятиях сферы услуг формального сектора экономики. Однако для развивающихся стран, в которых стабильная занятость

РИСУНОК 6.4 В большинстве развивающихся стран охват населения системой социального страхования остается незначительным



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании баз данных Всемирного банка «Пенсионные выплаты» и «Показатели мирового развития».

в официальном секторе встречается достаточно редко, принцип финансирования за счет страховых взносов не подходит. Поскольку право на участие в системе определяется обязательными взносами, эта форма социального страхования исключает работников неформального сектора, которые составляют более двух третей рабочей силы развивающихся стран, а в Индии и многих африканских странах, расположенных к югу от Сахары, в неформальном секторе работает каждый десятый работник (рисунок 6.4). Кроме того, эта модель все меньше соответствует требованиям в условиях изменения характера труда, когда традиционные отношения работодатель-работник уже не являются нормой. Традиционная модель финансирования социального страхования нередко приводит к удорожанию найма работников, о чем свидетельствует упомянутый выше опыт Эфиопии. Пересмотр этой модели должен стать одной из первоочередных задач.

Преобразованная система должна гарантировать малооплачиваемым работникам доступ к эффективным инструментам управления рисками. Для покрытия убытков, связанных с потерей источников средств к существованию, болезнью, инвалидностью и преждевременной смертью, необходимо правильное сочетание страховых инструментов, которые должны субсидироваться для бедных. Инструменты, обеспечивающие стабильную структуру потребления или сглаживающие его, также имеют большое значение. Комплексный пакет защитных мер, направленных на достижение этих целей, может включать, во-первых, гарантированный минимальный объем страхового покрытия с субсидированным страхованием от убытков, которые могут вызвать обнищание. Этот инструмент может использоваться в качестве дополнения к мерам социальной помощи, обеспечивая страхование от убытков, которые могут быть слишком большими для покрытия за счет трансфертов. Вторым инструментом является обязательная программа накопления сбережений и страхования, обеспечивающая сглаживание потребления. И, наконец, третьим инструментом являются рыночные «подталкиваемые» правительством или чисто добровольные сбережения, с помощью которых люди, при желании, смогут увеличить свои взносы. Во многих странах уже существуют отдельные элементы этой модели.

В сочетании с гарантированным минимальным доходом такой подход может обеспечить сокращение размера и чисто налогового элемента обязательных взносов. Существующие модели социального страхования в той или иной степени объединяют перераспределение с функциями разделения рисков и требуют большего размера взносов, которые многими воспринимаются как налоги на труд. Степень перераспределения, заложенная в существующих программах социального страхования, незначительна в таких странах, как Вьетнам и Индонезия, но достаточно высока в таких странах, как Китай и Филиппины. Результаты имитационного моделирования позволяют предположить, что реформа, аналогичная предложенной выше, в такой стране, как Филиппины, может привести к снижению ставки налога на заработную плату с 18 до 14 процентов.

Некоторые страны уже движутся в этом направлении. В качестве примера можно назвать значительное расширение программы пенсионного обеспечения в сельских районах Китая. В настоящее время участниками этой программы являются около 360 млн сельских и городских работников неформального сектора. Выплаты получают примерно 150 млн пожилых людей¹⁷. Аналогичным образом, правительство Коста-Рики финансирует часть пенсионных взносов самозанятых граждан. Правительство Таиланда тоже частично финансирует взносы работников неформального сектора, которые пожелали вступить в специальную пенсионную программу, предназначенную для малооплачиваемых работников. Субсидии можно предоставлять всем или только бедным; кроме того, их можно постепенно сокращать по мере роста доходов. Последний из упомянутых вариантов реализован в Турции в рамках системы медицинского страхования. В Таиланде государство не только выплачивает пенсию по старости практически всем гражданам, но и частично оплачивает отчисления на социальное страхование за граждан трудоспособного возраста, работающих в неформальном секторе. Стоимость субсидий зависит от их размера, а также от численности субсидируемой группы населения.

Во многих странах с формирующимся рынком объем обязательств по социальному страхованию ограничен в силу низкого охвата. В таких странах, как Бангладеш, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Намибия, Сомали и Южная Африка, пенсии финансируются не за счет отчислений с заработной платы, а за счет общих доходов бюджета. В таких случаях социальное страхование можно «отвязать» от налогов на заработную плату. Значительную часть можно заменить другими налогами и при этом расширить охват, распространив страхование на тех, у кого нет стандартных трудовых отношений, оформленных контрактом и регулируемых.

Помимо базового объема страхования, для обеспечения надлежащей защиты, вероятно, потребуются дополнительные меры страховой поддержки. Дополнительные обязательные взносы могут сгладить потребление, однако в странах с недостаточно развитыми рынками капитала и страхования зачастую не существует необходимых инструментов. Этот слой обеспечит охват работников формального сектора. Однако установить объем страхования не так просто, поскольку, чем он больше, тем выше налоги на рабочую силу. В ряде стран эти налоги высоки уже в настоящее время, что отрицательно сказывается на занятости в формальном секторе. В развитых странах средняя ставка налога на фонд заработной платы, за счет которого финансируются взносы, составляет почти 23 процента¹⁸. Ставка в размере более 20 процентов установлена в таких странах, как Китай, Арабская Республика Египет и Перу. Объем страховых обязательств можно уменьшить за счет снижения ставки налога или верхней границы заработка, для которого установлено обязательное требование формирования сбережений.

В дополнение к обязательным взносам вариантом по умолчанию может быть участие в программах накопления сбережений или страхования. Ряд мер предусматривает включение по умолчанию «согласия» на налоговую декларацию по налогу на регистрацию предприятий и налогу на доходы физических лиц. Потенциально эти меры могут снизить транзакционные издержки. В ряде случаев полезными могут оказаться и другие подходы, в основе которых лежит анализ поведения людей. Когда вкладчикам в Кении за каждую неделю стали выдавать окрашенную в золотой цвет монетку с цифрами, чтобы они еженедельно могли отслеживать свои вклады, уровень сбережений удвоился¹⁹. Другой формой стимулирования являются «методы самоограничения»: например, люди соглашались понести убытки в том случае, если они не достигнут поставленной цели накопления сбережений. Современные технологии резко расширяют круг возможных стимулов. Среди прочего, они облегчают автоматический перевод округляемых сумм из транзакций с мобильными деньгами или кредитной картой в сбережения.

В настоящее время страны принимают более масштабные меры, чтобы стимулировать граждан к накоплению сбережений и участию в программах страхования независимо от формы трудовой деятельности. В Новой Зеландии программа KiwiSaver предусматривает автоматическое зачисление участников и предлагает ограниченный набор инвестиционных решений. В Соединенном Королевстве по аналогичному принципу работает Национальный трастовый фонд трудовых сбережений (NEST). И хотя участники имеют возможность изъять свои сбережения, в рамках обеих программ предусмотрены стимулы к тому, чтобы они этого не делали.

Регулирование трудовых отношений

Во многих развивающихся странах трудовое законодательство было принято еще в период колониализма. Завоевания привели к распространению трудового права по всей Западной Европе, а также в колониях Северной и Западной Африки, Латинской Америки и некоторых регионов Азии. Последствия этого процесса все еще ощущаются в XXI веке: в странах романо-германского права трудовое законодательство гораздо строже, чем в странах общего права, и это налагает больше ограничений на взаимодействие работодателей и работников²⁰.

Более ограничительный подход к регулированию трудовых отношений плохо согласуется с рынками труда многих развивающихся стран, поскольку он подразумевает наличие более высокого административного потенциала, чем тот, что имеется в распоряжении большинства правительств. Трудовое законодательство, которое разрабатывалось для экономики индустриальной эпохи в тот период, когда системы социальной защиты были слабыми, зачастую не способно защитить большинство работников в условиях, когда неформальная экономика является нормой и трудовая деятельность в ней нередко находится вне досягаемости правительств. В большинстве стран действующее трудовое законодательство исходит из того, что большинство работающих людей имеют стабильную работу по найму в течение полного рабочего дня. Во многих развивающихся странах такие виды работ являются исключением, создаются в основном в государственном секторе и доступны преимущественно высококвалифицированным работникам.

Реформы должны ставить своей целью решение трех основных проблем, связанных с регулированием рынка труда. Во-первых такое регулирование распространяется только на работников формального сектора, чей труд виден государству. Однако более половины мировой рабочей силы трудится в неформальном секторе экономики. Во-вторых, правительства пытаются с помощью трудового законодательства решить слишком много проблем, считая, что оно может заменить собой систему социальной защиты, в том числе обеспечение минимального дохода или пособий по безработице. И, в-третьих, как отмечалось в Докладе о мировом развитии 2013 года, посвященном проблемам занятости, при том, что трудовое законодательство решает проблему несовершенства рынка труда, оно нередко замедляет динамику экономического развития, оказывая негативное влияние на движение рабочей силы на рынке труда и увеличивая продолжительность периода занятости, равно как и периода безработицы. Если правовые нормы являются слишком жесткими и оставляют многих работников за бортом (особенно молодых и малоквалифицированных), предприятиям трудно корректировать состав рабочей силы. А возможность проведения такой корректировки является важным условием внедрения новых технологий и повышения производительности²¹.

В рамках выборки, включающей 60 стран, при переходе из 20-го в 80-й процентиль по гарантии занятости (в странах, в которых строго соблюдается принцип верховенства закона) скорость адаптации к шокам в области занятости снижается на одну треть, а годовой прирост производительности сокращается на 1 процентный пункт²². Внедрение технологий, обеспечивающих повышение производительности, отрицательно коррелирует со строгостью ряда трудовых норм – в частности, тех, что устанавливают обременительный порядок увольнения²³. Таким образом, в странах с более жесткими нормами в части гарантий трудовой занятости размер технологически емких секторов меньше²⁴. Кроме того, более жесткие нормы связаны с менее активным входом на рынок и уходом с рынка предприятий (особенно малых) в тех секторах, в которых работники чаще меняют место работы²⁵. Аналогичная ситуация начинает также прослеживаться внутри стран²⁶.

Для решения этой проблемы разработчикам политики придется пересмотреть трудовое законодательство. Некоторые страны уже реформируют свое трудовое законодательство, с тем чтобы помочь предприятиям и работникам адаптироваться к изменению характера труда. Недавно проведенные в Италии реформы привели к созданию более постоянных рабочих мест²⁷. Крайне важно стремиться к достижению баланса между гарантиями занятости и гибкостью. Многие правительства приняли меры для повышения гибкости рынков труда. Но лишь немногие из них финансируют соответствующие инвестиции в поддержание доходов и помощь бывшим работникам в возобновлении трудовой деятельности. Повышение гибкости для предприятий должно идти рука об руку с усилением программ социальной защиты, посредничества и содействия в поисках работы, а также с внедрением механизмов, расширяющих возможности работников быть услышанными. Помимо основополагающих норм, в рамках комплексного подхода к решению вопросов социальной защиты и институтов рынка

труда необходимо разработать положения, обеспечивающие защиту всех работающих граждан независимо от того, каким образом они осуществляют деятельность на рынке труда. Такой подход обеспечит дополнительную защиту многим работникам (зачастую самым уязвимым), которые, по существу, не охвачены трудовым законодательством. Он будет означать переход от политики защиты определенных рабочих мест к политике защиты всех граждан.

Введение требований в отношении уведомления работника о предстоящем увольнении в разумные сроки и мер защиты от дискриминации при увольнении необходимы в качестве ограничения рыночной власти работодателя. Однако, если правила найма и увольнения работников слишком обременительны для предприятий, такие правила создают элементы структурной неэластичности, которые повышают социальные издержки в случае потери работы. В Боливии, Омане и Боливарианской Республике Венесуэла запрещено расторжение контрактов по экономическим причинам, а увольнение допускается только по дисциплинарным основаниям и личным обстоятельствам. В 32 странах работодатели должны запрашивать разрешение третьей стороны даже в случае увольнения отдельных работников по сокращению штатов. В Индонезии для увольнения работника требуется разрешение Совета по урегулированию трудовых споров. В Мексике работодатель должен получить разрешение Совета по примирению сторон и разрешению конфликтных ситуаций в связи с трудовыми спорами. А в Шри-Ланке работодатель должен получить согласие сотрудника или разрешение трудового инспектора.

Предприятиям можно предоставить большую свободу действий в управлении людскими ресурсами при наличии законодательного требования о заблаговременном направлении увольняемому работнику надлежащего уведомления, адекватной системы защиты доходов и эффективных механизмов наказания за дискриминацию. Однако повышение гибкости процедуры увольнения должно быть уравновешено повышением надежности механизмов защиты за пределами рабочего контракта и мерами активного содействия в возобновлении трудовой деятельности с целью защиты тех, кто потерял работу. В противном случае, сокращение ограничений на принятие решений о найме и увольнении переместит груз неуправляемых рисков на работников. Однако подход, применяемый многими странами в настоящее время, возлагает слишком большую часть этого груза на предприятия, и слишком малую – непосредственно на государство. В целях сокращения риска злоупотреблений со стороны предприятий правительства могут проводить аудит предприятий, уделяя особое внимание риску того, что они нарушат трудовое законодательство, а затем применять штрафные санкции к тем, кто будет признан виновным.

Вопрос о предоставлении финансовой защиты работникам, лишившимся источников средств к существованию, также нуждается в пересмотре. В большинстве стран с низким и средним уровнем дохода наиболее распространенной формой такой защиты является выходное пособие. Однако это пережиток тех времен, когда правительства были не в состоянии поддерживать доходы в случае потери работы. В ряде стран политика компенсации при увольнении предусматривает (на бумаге) выплату весьма щедрых выходных пособий. В Сьерра-Леоне законодательство предусматривает выходное пособие после 10 лет непрерывной занятости в размере заработка за 132 недели, в Маврикии – за 130 недель, в Бахрейне – за 120 недель.

Однако выходное пособие не является эффективным инструментом поддержания дохода, поскольку оно переносит риск на уровень предприятия или отрасли, где отмечается положительная корреляция между шоками и убытками. Кроме того, работники сталкиваются с высоким риском невыплаты выходного пособия, если их работодатели испытывают нехватку ликвидности или закрывают свои предприятия. Перенос акцента на пособия по безработице, выплачиваемые на национальном уровне, обеспечит работникам более надежные варианты поддержки. Механизмы, действующие на уровне страны, а не на уровне предприятия, сделают эту форму защиты доступной для всех граждан независимо от того, где и как они работают.

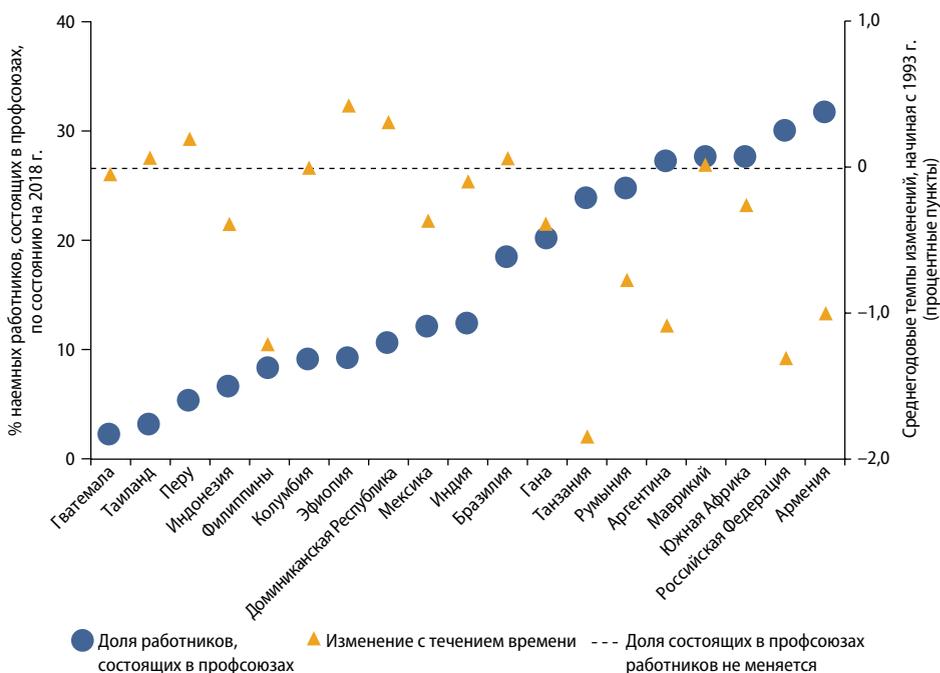
Для того, чтобы обеспечить достаточный уровень защиты и при этом сохранить стимулы к труду, системы, предусматривающие выплату пособий по безработице, могут опираться как на сбережения, накопленные на индивидуальных счетах граждан на случай безработицы, так и на перераспределение. Сбережения можно использовать для поддержания или переобучения лиц, потерявших работу. Если люди не использовали все свои сбережения, они получают остаток средств после выхода на пенсию. Работники, не накопившие достаточной суммы сбережений, смогут получать гарантированный минимальный доход, финансируемый из общих доходов бюджета. Индивидуальные сберегательные счета на случай безработицы были введены в Чили и Иордании. В Сингапуре были введены индивидуальные счета, средства которых можно использовать для покупки жилья или оплаты образования.

Наряду с углубленным анализом механизмов защиты занятости, относящихся к индустриальной эпохе, необходимо провести оценку жестких и, возможно, устаревших законов, регулирующих трудовые отношения.

Некоторые новые формы труда размывают различия между наемными работниками и «зависимыми» самозанятыми гражданами. В частности, является ли водитель «Яндекс.Такси» в Москве наемным работником компании «Яндекс.Такси»? Для обеспечения базового комплекса защитных мер, о которых говорилось выше, в трудовых кодексах должно более четко прописываться определение того, кто является наемным работником на современных рынках труда. В основу такого определения может быть, например, положена степень определения работниками условий своего труда (в частности, часов работы). Необходимо добиться сближения видов пособий и мер защиты, которые получают работники, независимо от стажа работы у того или иного работодателя.

В заключение следует отметить еще одну достойную цель – усиление контроля за соблюдением трудового законодательства и применением механизмов, расширяющих

РИСУНОК 6.5 Во многих развивающихся странах доля работников, состоящих в профсоюзах, незначительна и продолжает сокращаться



Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании данных по отдельным странам, приводимым в базе данных Международной организации труда (ILOSTAT).

возможности работников быть услышанными. Переход на более простой базовый контракт потребует более сильных структур для ведения переговоров по заключению коллективных договоров, поскольку в законодательстве будет прописано меньше защитных мер. Однако в настоящее время значение таких структур ослабевает: в странах с высоким уровнем дохода доля работников, на которых распространяется коллективный договор, в среднем, сократилась с 37 процентов в 2000 году до 32 процентов в 2015 году. Кроме того, в 2015 году членами профсоюзов были 24 процента наемных работников, в то время как в 1985 году – 30 процентов. В развивающихся странах, для которых характерен высокий уровень занятости в неформальном секторе, профсоюзы и коллективные переговоры между работодателями и работниками, как правило, не играют важной роли (рисунок 6.5). Доля работников, охваченных профсоюзами, колеблется от 15-25 процентов в Бразилии, Молдове, Сенегале и Тунисе до менее 10 процентов в таких странах, как Эфиопия, Гватемала, Индонезия и Турция.

Для контроля за соблюдением трудового законодательства и применением механизмов, расширяющих возможности работников быть услышанными, целесообразно использовать цифровые технологии. Они снижают издержки правоприменения за счет удешевления контроля за соблюдением законов. В Бразилии для контроля за соблюдением Закона о стажерах используется Ежегодный доклад о социальных показателях. В Омане действует Программа защиты работников, позволяющая контролировать выплату заработной платы. Определенную роль в озвучивании жалоб по поводу работодателей и условий труда играют социальные сети, которые оказывают давление не только на правительство, но и на самих работодателей, опасаящихся репутационных рисков.

Для смягчения и устранения рисков, связанных с современными и будущими рынками труда, правительства должны пересмотреть системы социальной защиты. Социальную помощь необходимо усилить, в том числе, за счет внедрения гарантированного социального минимума. В перспективе этот социальный минимум может стать универсальным в зависимости от условий и предпочтений конкретной страны. Руководящим принципом в процессе такого расширения снизу вверх может служить поступательный универсализм. Социальное страхование будет играть чрезвычайно важную роль. Что же касается типичной бисмарковской модели, то во многих странах она отмирает или остается недостижимым идеалом – прежде всего, вследствие огромных размеров неформального сектора. По мере увеличения объема инвестиций в систему социальной защиты сбалансированный подход к регулированию рынка труда позволит обеспечить более эффективное достижение таких целей, как повышение уровня производительности и социальной справедливости.

Примечания

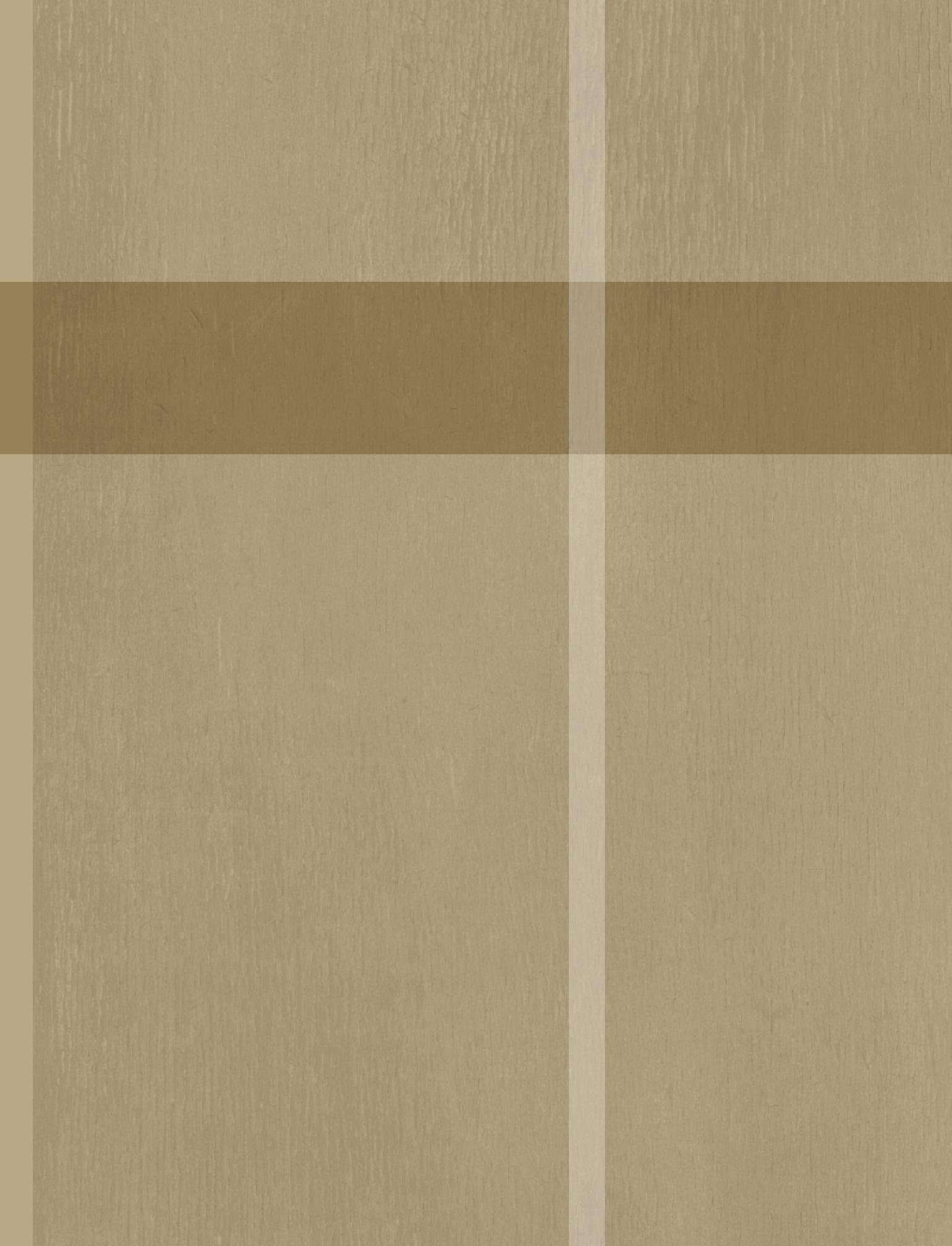
1. Более подробная информация приведена в работе Packard et al. (2018)
2. World Bank (2018).
3. Bastagli et al. (2016).
4. Akee et al. (2018).
5. Ralston, Andrews, and Hsiao (2017).
6. Eurofound (2015).
7. López-Calva and Ortiz-Juárez (2011).
8. Dang and Dabalén (2018).
9. *Economic Times* (2018).
10. Browne and Immervoll (2017).
11. IMF (2017). См. работу Harris et al. (2018), где в качестве возможного источника финансирования БОД рассматривается налог на добавленную стоимость.
12. Ministry of Finance, India (2017).
13. Khosla (2018).
14. Marinescu (2018).

15. Salehi-Isfahani and Mostafavi-Dehzoeei (2018).
16. Alderman, Gentilini, and Yemtsov (2017).
17. Dorfman et al. (2013).
18. OECD (2017).
19. Akbas et al. (2016).
20. Botero et al. (2004).
21. World Bank (2012).
22. Caballero et al. (2013).
23. Packard and Montenegro (2017).
24. Bartelsman, Gautier, and De Wind (2016).
25. Bottasso, Conti, and Sulis (2017).
26. Brambilla and Tortarolo (2018).
27. Sestito and Viviano (2016).

Библиография

- Akbas, Merve, Dan Ariely, David A. Robalino, and Michael Weber. 2016. "How to Help Poor Informal Workers to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya." IZA Discussion Paper 10024, Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.
- Akee, Randall, William Copeland, E. Jane Costello, and Emilia Simeonova. 2018. "How Does Household Income Affect Child Personality Traits and Behaviors?" *American Economic Review* 108 (3): 775–827.
- Alderman, Harold, Ugo Gentilini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2017. *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* Washington, DC: World Bank.
- Bartelsman, Eric, Pieter A. Gautier, and Joris De Wind. 2016. "Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation." *International Economic Review* 57 (3): 787–826.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge, and Tanja Schmidt, with Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features*. London: Overseas Development Institute.
- Botero, Juan Carlos, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio C. López de Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "The Regulation of Labor." *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1339–82.
- Bottasso, Anna, Maurizio Conti, and Giovanni Sulis. 2017. "Firm Dynamics and Employment Protection: Evidence from Sectoral Data." *Labour Economics* 48 (October): 35–53.
- Brambilla, Irene, and Darío Tortarolo. 2018. "Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Argentina." Policy Research Working Paper 8325, World Bank, Washington, DC.
- Browne, James, and Herwig Immervoll. 2017. "Mechanics of Replacing Benefit Systems with a Basic Income: Comparative Results from a Microsimulation Approach." *Journal of Economic Inequality* 15 (4): 325–44.
- Caballero, Ricardo J., Kevin N. Cowan, Eduardo M. R. A. Engel, and Alejandro Micco. 2013. "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility." *Journal of Development Economics* 101 (March): 92–104.
- Dang, Hai-Anh H., and Andrew L. Dabalen. 2018. "Is Poverty in Africa Mostly Chronic or Transient? Evidence from Synthetic Panel Data." *Journal of Development Studies* (January 8). <https://www.tandfonline.com/eprint/82ZSMS2VyytviAfKRkVW/full>.
- Dorfman, Mark C., Dewen Wang, Philip O'Keefe, and Jie Cheng. 2013. "China's Pension Schemes for Rural and Urban Residents." In *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*, edited by Richard Hinz, Robert Holzmann, David Tuesta, and Noriyuki Takayama, 217–42. Washington, DC: World Bank.

- Economic Times*. 2018. “1 or 2 States May Roll Out Universal Income in Two Yrs: CEA Arvind Subramanian.” January 29. <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/1-or-2-states-may-roll-out-universal-income-in-two-yrs-cea-arvind-subramanian/articleshow/62696689.cms>.
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2015. “Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up.” Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Harris, Tom, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Gorau, and Gabriela Inchauste. 2018. “Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries.” IFS Working Paper 18/11, Institute for Fiscal Studies, London.
- IMF (International Monetary Fund). 2017. “Tackling Inequality.” *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, DC, October.
- Khosla, Saksham. 2018. “India’s Universal Basic Income: Bedeviled by the Details.” Brief, Carnegie India, New Delhi, February.
- López-Calva, Luis F., and Eduardo Ortiz-Juárez. 2011. “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class.” Policy Research Working Paper 5902, World Bank, Washington, DC.
- Marinescu, Ioana. 2018. “No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs.” Roosevelt Institute, New York, May.
- Ministry of Finance, India. 2017. *Economic Survey 2016–17*. New Delhi: Oxford University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. *Taxing Wages 2017*. Paris: OECD.
- Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O’Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. “On Risk-Sharing Policy for a Diverse and Diversifying World of Work.” White Paper of the Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank, Washington, DC.
- Packard, Truman, and Claudio E. Montenegro. 2017. “Labor Policy and Digital Technology Use: Indicative Evidence from Cross-Country Correlations.” Policy Research Working Paper 8221, World Bank, Washington, DC.
- Ralston, Laura, Colin Andrews, and Allan Hsiao. 2017. “The Impacts of Safety Nets in Africa: What Are We Learning?” Policy Research Working Paper 8255, World Bank, Washington, DC.
- Salehi-Isfahani, Djavad, and Mohammad H. Mostafavi-Dehzoeei. 2018. “Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran.” *Journal of Development Economics*. In press.
- Sestito, Paolo, and Eliana Viviano. 2016. “Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market.” *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Paper)* 325, Banca d’Italia, Rome, March.
- World Bank. 2012. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.



ГЛАВА 7

Несколько идей относительно социальной интеграции





Общественный договор определяет обязательства государства перед гражданами и то, чего оно, в свою очередь, может ожидать от них взамен. Это фундаментальное понятие менялось с течением времени. На протяжении большей части истории человечества общественный договор навязывался силой или угрозой ее применения. В наше время его устойчивость зависит от того, насколько он считается справедливым. В своей книге «Об общественном договоре, или принципы политического права», вышедшей в свет в 1762 году, французский философ Жан Жак Руссо постулировал, что каждый человек будет свободен вследствие того, что все утратят одинаковое количество прав и будут связаны одинаковыми обязательствами. В настоящей главе общественный договор рассматривается со следующих позиций: он представляет собой комплекс мер политики, способствующих формированию более справедливого общества.

Старые и новые факторы, оказывающие давление на общественный договор, требуют новых подходов. Отсутствие эффективных государственных услуг для большинства бедных граждан свидетельствует о наличии трещин в современном общественном договоре. Между тем, изменение характера труда рождает опасения по поводу массовой безработицы. Все это создает напряженность в отношениях между гражданами, предприятиями и правительствами во всем мире. И хотя некоторые из этих опасений, вероятно, преувеличены, основания для беспокойства, безусловно, есть.

Развитие технологий в цифровую эпоху дает основания для вливания новых идей в общественную дискуссию по вопросу социальной интеграции, которая определяется как развитие способностей, расширение возможностей и укрепление чувства собственного достоинства самых незащищенных членов общества. Особого внимания в этой связи заслуживают два момента. Во-первых, используя технологии, правительства получают в свое распоряжение новые способы охвата бедных, а также всех тех, кто не имеет доступа к высококачественным услугам или инструментам управления рисками. Многие работают в неформальном секторе экономики на малопродуктивных рабочих местах, не имея доступа к системе социальной защиты, вследствие чего им трудно избежать или выбраться из бедности. Занятость в неформальном секторе ограничивает сферу охвата систем социального страхования, опирающихся на отчисления с официальных заработков, которые декларируются государству.

Во-вторых, изменение характера труда сопряжено с издержками по адаптации, которые вынуждены нести работники. Технологии оказывают самые разные воздействия на профессиональные навыки и спрос, которым они пользуются на рынке труда. В зависимости от конкретной технологии некоторые профессиональные навыки (и работники, которые ими обладают) становятся более востребованными в мире труда по сравнению с другими. На рынках труда все больше ценятся когнитивные навыки более высокого порядка, – такие как способность решать комплексные проблемы и критическое мышление. Тот, кто обладает этими навыками, может более эффективно работать с новыми технологиями. Кроме того, на рынках труда все больше ценятся социально-поведенческие навыки – например, эмпатия, умение работать в команде и улаживать конфликты, – поскольку машинам их не так просто воспроизвести.

Настало время подумать о том, как повысить уровень социальной интеграции. Политическая сторона реформ – сложный вопрос, поскольку может потребоваться выбор оптимального соотношения между, например, инвестициями в нынешнее и будущие поколения работников. Государственные расходы должны стать более эффективными, и для усиления социальной интеграции потребуется найти дополнительные источники доходов. Запросы граждан, особенно молодежи, растут, что отчасти связано с социальными сетями и урбанизацией. Если запросы удовлетворяются, они способствуют расширению возможностей и процветанию. Но если они остаются невыполненными, это может вызвать разочарование, а в некоторых странах даже привести к общественным беспорядкам.

В настоящей главе рассматриваются три вопроса. Во-первых, как общество может сформулировать новый общественный договор в условиях высокого уровня неформальности экономики и изменения характера труда? Во-вторых, если правительству будут предоставлены полномочия подготовить общественный договор с тем, чтобы сделать общество более справедливым, в чем могут заключаться основные компоненты этого договора? И, в-третьих, как государство может профинансировать реформы, которые будут предложены? Ниже представлен сценарий, который политики могли бы рассмотреть в рамках законодательных процессов и национальных консультаций.

Глобальный «Новый курс»

«Сформировалась культура неучастия, безразличия, молчания. Общественный договор нарушен», – констатировал в 2017 году житель одного из неблагополучных районов Мексики¹. Трещины в существующем общественном договоре были очевидны еще во время событий Арабской весны 2010–12 годов и протестов против глобализации, отражением которых стал рост протекционизма. Во многих развивающихся странах плохо функционирующий общественный договор может снизить оказываемое гражданами давление на государство с целью повышения качества государственных услуг. На самом деле, некоторые наблюдатели отмечают, что представители среднего класса развивающихся стран «отправляют своих детей в частные школы, пользуются услугами частных учреждений здравоохранения, сами бурят водозаборные скважины и покупают собственные генераторы»².

Механизмы, обеспечивающие равные возможности, которые, в свою очередь, обеспечивают социальную интеграцию, во многих случаях неадекватны. Страны пренебрегают инвестициями в развитие детей раннего возраста, особенно детей из социально незащищенных групп населения. В Латинской Америке общий объем государственных расходов на одного ребенка в возрасте до 5 лет равен одной трети того, что государство тратит на каждого ребенка в возрасте от 6 до 11 лет. В странах Африки к югу от Сахары на долю дошкольного образования, в среднем, приходится только 2 процента национального образовательного бюджета³. Системы налогообложения и социальной защиты населения развивающихся стран не обеспечивают перераспределения доходов в необходимом объеме. В некоторых странах это объясняется отсутствием прогрессивного налогообложения, во многих других – всего лишь низкой собираемостью налогов.

Устойчиво высокий уровень неформальной занятости в экономике – это симптом размывания основ общественного договора. В странах Африки к югу от Сахары неформальная занятость составляет более 70 процентов, а в Южной Азии – более 60 процентов. В Латинской Америке она превышает 50 процентов. Работники неформального сектора находятся вне досягаемости государства с точки зрения предоставления социальных услуг, обеспечения надежной социальной защиты и применения перераспределительных мер. Люди, работающие в неформальном секторе экономики, не платят налогов и таким образом уклоняются от исполнения своих обязанностей перед государством. В определенном смысле, неформальная экономика является отражением недоверия к государству⁴.

К числу последних примеров общественного договора нового типа и его составных элементов относится принятая в Дании модель «гибкой защиты занятости» (flexicurity), которая своими корнями уходит в XIX век. Этот новый тип общественного договора соединяет гибкость регулирования рынка труда с сильной системой социальной защиты и активными программами стимулирования занятости. В качестве других примеров можно назвать экономические реформы, направленные на внедрение рыночных принципов, реализация которых началась в Китае в 1978 году, план Бальцеровича, инициированный в Польше в 1989 году, а также реформы Хартца, проведенные в Германии в 2003 году. Однако, когда люди говорят об общественном договоре, предусматривающем проведение глубоких реформ, связанных с характером труда, в

качестве мерила смелости замыслов принято называть «Новый курс», который проводился в США администрацией президента Франклина Д. Рузвельта. Такая отсылка наводит на мысль о возможности субсидирования занятости (или налогообложения роботов) в ответ на технический прогресс. Однако эта отсылка неправомерна.

В период Великой депрессии 1929–33 годов уровень безработицы в США подскочил с 3 до 25 процентов. Объем промышленного производства сократился вдвое. Учитывая бедственное состояние экономики, Франклин Рузвельт, принимая свое выдвижение в качестве кандидата в президенты от Демократической партии, обещал в 1932 году «новый курс для американского народа». Со временем в состав Нового курса вошли различные программы и реформы, проводившиеся президентской администрацией в 1933–38 годах с тем, чтобы вывести экономику Соединенных Штатов из депрессии.

При всей своей смелости и всеохватности политика Нового курса проводилась с целью решения проблемы, отличной от той, с которой мир сталкивается в 2018 году в связи с повышением уровня неформальности экономики в развивающихся странах и изменения характера труда во всем мире. Прежде всего, если Великая депрессия была, в значительной степени, временным шоком для экономики США, то изменение характера труда и устойчивая неформальность – явления отнюдь не временные. Ряд мер, которые предусматривал Новый курс – например, создание Федеральной корпорации по страхованию депозитов и учреждение Программы льготной покупки продуктов – были направлены не только на смягчение временного шока, вызванного Великой депрессией, но и на удовлетворение постоянной потребности в защите, не ограничивавшейся периодом кризиса. Однако самые крупные программы, в частности, программы субсидирования занятости или доходов, носили временный характер, что соответствовало сложившейся ситуации.

Программы общественных работ могут не ограничиваться инфраструктурой. В настоящее время некоторые важные виды социальной работы осуществляются частными лицами на добровольной основе. Неформальные услуги по уходу, как, например, уход за членом семьи, страдающим тяжелой формой инвалидности или хроническим заболеванием, – явление широко распространенное. Согласно последним оценкам, в Соединенном Королевстве более 2 млн человек получают неформальные услуги по уходу. При этом женщины чаще, чем мужчины, неожиданно сталкиваются с необходимостью предоставления таких услуг. В результате они испытывают трудности, пытаясь совместить функции ухода с участием в трудовой деятельности на рынке труда. Помимо потери доходов, к которой ведет такая ситуация, она оказывает негативное социально-поведенческое воздействие на самочувствие поставщиков неформальных услуг.

Эффективная социальная помощь требует переосмысления роли государства в сокращении вынужденной безработицы путем предоставления услуг в целом ряде областей, к числу которых относятся уход за детьми, инвалидами и пожилыми людьми, психологическая поддержка длительно безработных, финансирование социальных кухонь и реабилитация наркозависимых лиц и жертв насилия. Примерами такой деятельности являются программа общественных работ «Кинофелис» в Греции и Расширенная программа общественных работ в Южной Африке.

Оказание государственных услуг можно усилить, в частности, в сфере первичной медико-санитарной помощи, посредством переноса ряда профилактических и терапевтических услуг за рамки учреждений здравоохранения на территориальный уровень с целью расширения охвата общин и домохозяйств. Обзор результатов эмпирических исследований показывает, что такой подход способствует улучшению питания и показателей вакцинации населения, повышает эффективность борьбы с пневмонией и другими заболеваниями (например, малярией) и улучшает профилактику и лечение вируса иммунодефицита человека. Медико-санитарные работники из числа местного населения, прошедшие менее всестороннюю подготовку, чем профессиональные работники здравоохранения, оказывают элементарные медико-санитарные услуги,

обладают необходимыми знаниями для того, чтобы дать направление к врачу-специалисту, и пользуются доверием у населения, которое они обслуживают.

Разработка нового общественного договора

Равенство возможностей играет важную роль в процессе изменения характера труда. Инвестиции в развитие детей раннего возраста могут способствовать расширению возможностей последних. По некоторым оценкам, расширение политики в области развития детей раннего возраста в Соединенных Штатах Америки может снизить уровень неравенства на 7 процентов и увеличить межпоколенную мобильность доходов на 30 процентов⁵. Равенство возможностей заставляет также задуматься об усилении систем социальной защиты, включающих социальную помощь и социальное страхование, таким образом, чтобы обеспечить их совместимость с профессиональным трудом. Эти элементы общественного договора перекликаются с тремя свободами, о которых писал лауреат Нобелевской премии Амартия Сен в своей книге «Развитие как свобода»: политическая свобода и прозрачность отношений между людьми, свобода возможностей и экономическая защита от крайней бедности⁶.

За исключением нескольких основополагающих элементов, любой новый общественный договор должен быть адаптирован к условиям соответствующей страны. Один из аспектов, безусловно требующих такой адаптации, связан с демографическими тенденциями. К 2050 году больше половины прироста населения Земли будет приходиться на страны Африки к югу от Сахары, где, согласно прогнозам, ежегодные темпы прироста населения трудоспособного возраста превысят 2,7 процента⁷. В отличие от этого, население стран Восточной Азии и Тихоокеанского региона стареет: в настоящее время в этих регионах проживают свыше 211 млн людей старше 65 лет, что составляет 36 процентов данной возрастной когорты в масштабах всей планеты. К 2040 году в Китае, Республике Корея и Таиланде численность населения трудоспособного возраста сократится на 10-15 процентов⁸. Следовательно, для того чтобы обеспечить устойчивость общественного договора, такие страны, как государства африканского региона к югу от Сахары и Южной Азии, должны уделять особое внимание потребностям крупных молодых когорт, вступающих на рынок труда. А в странах Восточной Европы и Восточной Азии в рамках общественного договора необходимо создать механизмы, обеспечивающие устойчивое финансирование систем защиты пожилых людей и ухода за ними.

Общество, в котором царит равенство возможностей, нередко определяется как общество, которое дает всем своим членам равные шансы на достижение экономического и социального благополучия. Однако достичь этого можно лишь тогда, когда всем его членам обеспечивается доступ к определенному гарантированному социальному минимуму, включая здравоохранение, образование и социальную защиту. Такой минимум обеспечивает базовый человеческий капитал каждому человеку, создавая для всех равные условия достижения поставленных целей.

На рынке труда все больше ценятся развитые когнитивные и социально-поведенческие навыки, которые служат дополнением к технологиям и повышают способность работников к адаптации. Это значит, что неравенство будет увеличиваться до тех пор, пока возможности для приобретения таких навыков не будут обеспечены всем в равной степени. По существу, в условиях изменения характера труда отсутствие образования может стать одним из наиболее действенных механизмов передачи неравенства от одного поколения к другому. Новый общественный договор должен ставить своей целью установить единые «правила игры» в сфере приобретения навыков. Самым прямым способом обеспечения справедливости является поддержка развития детей в раннем возрасте. Гарантированный доступ каждого ребенка к высококачественному питанию, здравоохранению, образованию и защите (особенно в первые годы жизни), является надежным основанием для развития навыков в будущем. Поскольку

приобретение навыков – процесс кумулятивный, инвестиции в первые годы жизни ребенка дают наибольшую отдачу.

Под влиянием происходящих на рынках труда изменений элементарные навыки чтения, письма и счета превращаются в навыки выживания. Они нужны просто для того, чтобы жить: покупать лекарства, подавать заявления о приеме на работу и разбираться в обещаниях, которые даются во время избирательной кампании. Кроме того, умение читать и оперировать числами – это предпосылка приобретения когнитивных навыков более высокого порядка. Однако для слишком многих детей обучение в школе не обеспечивает получения необходимого объема знаний. Миллионы детей в странах с низким и средним уровнем дохода посещают школу в течение четырех-пяти лет, но так и не приобретают элементарных навыков чтения, письма и счета. По этой причине гарантированный доступ к базовому образованию сам по себе не достаточен.

В идеале, общественный договор в области развития детей раннего возраста должен включать три компонента. Первый компонент должен гарантировать получение детьми всего необходимого для обеспечения хорошего здоровья, полноценного питания и адекватной стимуляции в течение первой тысячи дней жизни (от момента зачатия до 24 месяцев, включительно). Это означает доступ матерей к пренатальным медицинским услугам, прохождение вакцинации, получение питательных микроэлементов, а также информирование родителей о значении грудного вскармливания и стимулирования детей в раннем возрасте. Второй компонент обеспечивает детям в течение следующей тысячи дней их жизни (в возрасте от 25 до 60 месяцев) доступ к качественному обучению. Это означает посещение хорошего дошкольного учреждения, по меньшей мере, в течение одного года, чтобы ребенок мог подготовиться к начальной школе. Дошкольные образовательные программы должны иметь учебные планы, соответствующие возрасту детей, и квалифицированных учителей. Третий компонент – это процедура регистрации рождений, на основе которой ребенок признается государством и приобретает возможность получать основные услуги на протяжении всей жизни. Вместе взятые, все эти компоненты – пренатальные медицинские услуги, помощь при родах, вакцинация, питательные микроэлементы, информирование родителей, качественные дошкольные учреждения и регистрация рождений – составляют базовый комплекс мер, ориентированных на развитие и обучение детей раннего возраста. Более полный комплекс мер предусматривает инвестиции в обеспечение доступа к безопасному водоснабжению и качественной канализации. Инвестиции в повышение качества воздуха также приобретают все большее значение, и в настоящее время проводятся научные исследования с целью выявления экономически эффективных программ.

Некоторые страны уже пытаются предложить такой общественный договор. На Кубе в рамках программы поддержки развития детей раннего возраста проводится регулярный мониторинг роста и развития детей. В начале каждого учебного года органы образования выявляют семьи, требующие особого внимания. Программа «Чили растет вместе с тобой» включает программу поддержки семей, адресатами которой являются семьи, беременные женщины и дети до четвертого класса, относящиеся к группам риска по социальным и медицинским показателям. В Перу упрощен порядок регистрации рождений с целью облегчения доступа к услугам, предназначенным для детей раннего возраста. Родителям оказывается помощь в мониторинге роста и здоровья детей и вовлечении детей в занятия, стимулирующие развитие в первые годы жизни. В 2018 году во Франции был принят закон, гарантирующий всем детям старше 3 лет зачисление в детские дошкольные учреждения.

В части чтения, письма и счета общественный договор может гарантировать всем учащимся освоение этих навыков к третьему классу (приблизительно к 10 годам). К этому возрасту учащиеся должны уметь читать, чтобы освоить школьную программу. Дети, не научившиеся читать к третьему классу, вынуждены прилагать огромные усилия к тому, чтобы догнать остальных, но в конечном счете отстают настолько, что, как правило, вообще оказываются не в состоянии учиться. Основными компонентами

этого элемента могут быть оценивание знаний в конце третьего класса с целью выявления детей, относящихся к группе риска, а также помощь в освоении навыков чтения и счета учащимся первого-третьего классов, которым необходима дополнительная поддержка. В рамках более полного комплекса мер можно поставить целью, чтобы в начальной школе на одного учителя приходилось не более 40 учеников и чтобы учащиеся начальной школы получали достаточное количество учебных материалов, с тем чтобы у каждого ученика был свой учебник.

Хорошие модели развития навыков чтения, письма и счета к третьему классу существуют, и они отличаются экономической эффективностью и возможностью масштабирования даже в случае ограниченности ресурсов. В Либерии и Малави качество обучения в начальных классах существенно повысилось благодаря повышению квалификации учителей в части оценивания знаний учащихся, наряду с предоставлением дополнительных материалов. В Сингапуре все учащиеся проходят проверку в начале первого класса. Дети, не приобретшие необходимых элементарных навыков грамотности, получают помощь в рамках Программы поддержки обучения. Это достаточно простые подходы. Они обучают учителей оценивать знания учеников с помощью проводимых на регулярной основе простых измерений умения писать, читать, понимать и выполнять основные арифметические действия. Дети, нуждающиеся в дополнительной поддержке, получают необходимые им материалы и посещают целевые занятия. Такие модели успешно апробированы в Гане, Индии, Иордании и Кении. Они служат основой для детальной проработки структуры и бюджета программ.

Новый общественный договор может содержать также элементы социальной защиты. Усиление рисков в связи с изменением характера труда требует корректировки предлагаемой работникам защиты. Новый общественный договор может обеспечивать минимальный доход в сочетании с всеобщим базовым социальным страхованием, независимо от того, как и где работает человек. Гарантированный социальный минимум может принимать различные формы и достигаться как за счет реализации ряда программ, так и за счет расширения отдельных инициатив. Каждый из этих вариантов имеет свои сравнительные преимущества и влечет за собой бюджетные, политические и административные последствия.

Страны с низким и средним уровнем дохода добились значительных успехов в развитии системы социальной помощи. В Танзании объем государственных расходов на выплату обусловленных денежных трансфертов вырос в 2013-16 годах в три раза. В настоящее время эта программа охватывает 16 процентов населения и обходится в 0,3 процента валового внутреннего продукта (ВВП). На Филиппинах объем государственных расходов на выплату обусловленных денежных трансфертов вырос в 2009-15 годах в пять раз: программа «Пантавид» охватывает 20 процентов населения и обходится в 0,5 процента ВВП. Эти тенденции отражают рост числа программ, адресованных гражданам конкретных категорий или возрастов. К их числу относится, например, южноафриканская программа «Гранты в поддержку детей». Количество бенефициаров этой программы увеличилось с 1 млн человек в 2001 году до 11 млн человек в 2014 году, а расходы на нее увеличились, соответственно, с 0,2 до 1,2 процента ВВП.

В настоящее время существует широкий круг апробированных программ, которые можно было бы расширить. Все программы – как старые, так и новые – должны опираться на принцип поступательного универсализма. Этот принцип целенаправленно обеспечивает расширение охвата и гарантирует бедным получение в приоритетном порядке большего количества выгод на более раннем этапе, по сравнению с остальными участниками. При этом страны и правительства должны сами решать, в какой части кривой распределения доходов чистый плательщик становится чистым бенефициаром.

Системы социального страхования, в рамках которых выплачиваются пенсия по старости и пособие по инвалидности, основаны на традиционных отношениях работодатель – работник и мало применимы к развивающимся странам. Новые формы труда все чаще ставят эту модель под сомнение и в развитых странах; в результате

работникам неформального сектора такого рода поддержка зачастую оказывается недоступной. Эти системы финансируются за счет налогов на рабочую силу, что повышает стоимость найма работников. В процессе переосмысления общественного договора можно рассмотреть возможность субсидирования базового социального страхования – особенно для бедных. Такая реформа может также способствовать выравниванию затрат, связанных с различными факторами производства (например, с капиталом и рабочей силой), поскольку финансирование этой системы переносится, по меньшей мере частично, с налогов на рабочую силу на общие налоги.

Общественный договор должен открывать экономические возможности для молодежи. Однако процесс создания рабочих мест для новых участников рынка труда нередко протекает медленно. Для многих молодых людей хроническое отсутствие возможностей получить необходимые навыки является барьером на пути трудоустройства. Мировой опыт «производительной интеграции» бедных и социально незащищенных молодых людей свидетельствует о наличии широкого спектра программ, которые помогают им найти работу по найму или заняться индивидуальным предпринимательством. К числу возможных программ относятся субсидирование заработной платы, программы общественных работ, предоставление грантов на развитие предпринимательства и передача активов (нередко в рамках программ для «выпускников»), наставничество, производственная практика, стажировка и различные формы профессиональной подготовки. Имеющиеся эмпирические данные свидетельствуют о том, что их воздействие неоднородно, а экономическая эффективность зависит от характеристик и структуры самих программ и конкретных условий, в которых они осуществляются. В частности, субсидирование заработной платы может быть целесообразным в пригородных районах, в которых размещены крупные технопарки, а программы для «выпускников» в основном ориентированы на сельское население (включая передачу таких активов, как скот).

Финансирование социальной интеграции

Социальная интеграция требует больших расходов. Как показывают результаты моделирования, компоненты формирования человеческого капитала, включая развитие детей раннего возраста, а также развитие навыков письма, чтения и счета к третьему классу, могут стоить около 2,7 процента ВВП в странах с низким уровнем дохода и 1,2 процента ВВП в странах с уровнем дохода ниже среднего. Стоимость более полного комплекса мер по формированию человеческого капитала оценивается в 11,5 процента ВВП в странах с низким уровнем дохода и 2,3 процента ВВП в странах с уровнем дохода ниже среднего. Оценки выполнены с учетом всех издержек в развивающихся странах в сочетании с допущениями на основе имеющихся данных. Они отражают затраты на осуществление комплекса мер по формированию человеческого капитала независимо от уровня дохода или охвата существующих программ.

Безусловно, фактические затраты могут быть меньше в странах, которые предпочитают опираться на существующие программы. На рисунке 7.1 приведены оценки для трех сценариев: страна с низким уровнем дохода (Мали), страна уровнем дохода ниже среднего (Индонезия) и страна с уровнем дохода выше среднего (Колумбия).

Стоимость обеспечения гарантированного социального минимума будет различной в зависимости от условий страны и концепции программы. Стоимость базового комплекса мер по оказанию социальной помощи может составлять 9,6 процента ВВП в странах с низким уровнем дохода, 5,1 процента в странах с уровнем дохода ниже среднего и 3,5 процента в странах с уровнем дохода выше среднего. В этих расчетах используется безусловный основной доход (БОД), установленный на уровне среднего показателя разрыва бедности и выплачиваемый совершеннолетним гражданам. Стоимость более масштабного комплекса мер, предусматривающего выплату БОД каждому гражданину, включая детей, может составить 9 процентов ВВП в странах с уровнем дохода ниже

РИСУНОК 7.1 Отдельные элементы обновленного общественного договора обойдутся странам с низким уровнем дохода дороже, чем странам с доходом ниже и выше среднего уровня



Источник: авторский коллектив ДМР-2019. Для получения информации о комплексе мер по формированию человеческого капитала см. работы Zheng and Sabarwal (2018).

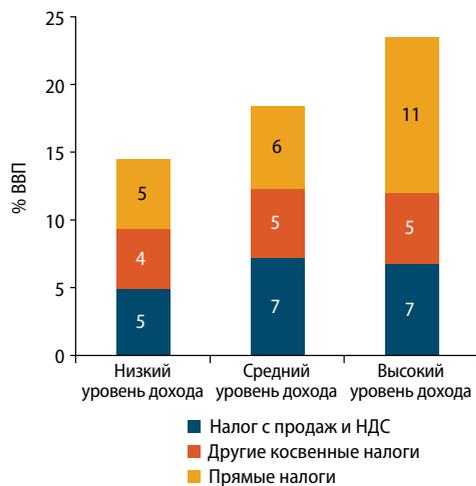
Примечание. В состав базового комплекса мер по формированию человеческого капитала входят: (1) содействие развитию детей в раннем возрасте, включая пренатальные медицинские услуги, помощь при родах, вакцинация, питательные микроэлементы, информирование родителей, регистрация рождений и посещение каждым ребенком хорошего дошкольного учреждения, как минимум, в течение одного года; (2) оценивание знаний учащихся в конце третьего класса с целью выявления тех, кто относится к группе риска; (3) помощь в развитии навыков чтения и счета учащимся 1-3 классов, нуждающимся в дополнительной поддержке. Более полный комплекс мер по формированию человеческого капитала включает, помимо базового комплекса, следующие элементы: (1) доступ к безопасному водоснабжению и качественной санитарии; (2) соотношение учеников и учителей в начальных классах не более 40:1; (3) наличие своего учебника у каждого ученика начальных классов. Расценки для каждого элемента получены по результатам детализированных исследований соответствующих национальных программ (при их наличии). В порядке альтернативы учитываются самые последние оценки затрат, соответствующие уровню дохода страны. Расчеты количества бенефициаров выполнены на основе данных о численности населения, взятых из докладов Организации Объединенных Наций «О мировой демографической ситуации и перспективах ее развития». Другие данные странового уровня – например, валовой внутренний продукт (ВВП), доступ к безопасному водоснабжению и санитарии, а также существующий уровень квалификации – взяты из базы данных Всемирного банка «Показатели мирового развития» и других исследований. В состав базового комплекса мер по оказанию социальной помощи входят безусловный основной доход (БОД), выплачиваемый всем совершеннолетним гражданам и установленный на уровне среднего показателя разрыва бедности. Более подробная информация о стоимости БОД приведена в главе 6. Оценки выполнены для отдельных стран из каждой категории стран (низкий уровень дохода – Мали; доход ниже среднего уровня – Индонезия; доход выше среднего уровня – Колумбия). В связи с этим приведенные результаты являются ориентировочными. См. примечание 11 в настоящей главе, где описан метод, использованный для получения оценки стоимости для совершеннолетних молодых людей.

среднего и 5,2 процента ВВП в странах с уровнем дохода выше среднего. В самых бедных странах стоимость такого комплекса мер будет выражаться двузначными числами⁹.

Для миллиарда совершеннолетних молодых людей в возрасте от 20 до 29 лет, проживающих в разных странах мира, средняя стоимость инициатив может составлять (в зависимости от состава комплекса мер по формированию человеческого капитала) от 831 до 1 079 долларов США на каждого участника¹⁰. Общая стоимость инициатив, охватывающих социально незащищенных совершеннолетних молодых людей (или 12,8 процента данной возрастной когорты)¹¹, может составлять от 2,9 до 3,8 процента среднего размера ВВП в странах с низким уровнем дохода, от 0,9 до 1,1 процента в странах с уровнем дохода ниже среднего и от 0,2 до 0,3 процента в странах с уровнем дохода выше среднего.

Таким образом, новый общественный договор потребует от правительств большинства стран мобилизации более значительного объема доходов. Между странами

РИСУНОК 7.2 Налоги, собираемые в странах с высоким уровнем дохода (в частности, прямые), составляют гораздо большую долю национального продукта, чем налоги, собираемые в странах с низким уровнем дохода



Источник: авторский коллектив ДМР-2019 на основании базы данных «Государственные доходы» Международного центра по вопросам налогообложения и развития.

Примечание. Средние значения приводятся для каждой доходной группы. Данные приводятся по 113 странам приблизительно по состоянию на 2015 год. ВВП=валовой внутренний продукт; НДС=налог на добавленную стоимость.

Правительства могут сократить лакуны в налоговой политике и усилить налоговую дисциплину, используя целый ряд фискальных инструментов (рисунок 7.3), включая налог на добавленную стоимость, акцизный налог, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и имущественные налоги, а в странах с богатыми запасами природных ресурсов также с помощью введения надлежащих режимов налогообложения добывающих отраслей.

Одним из основных источников доходов может стать налог на добавленную стоимость, который нередко вводится в развивающихся странах на первом этапе реформ. Однако в целом ряде стран – например, в Мальдивской Республике и Мьянме – этого налога не существует. Многие другие страны, в частности, в Африке к югу от Сахары, также продолжают делать ставку на налоги с продаж. К их числу относятся Ангола, Гвинея-Биссау, Коморские Острова, Либерия, а также Сан-Томе и Принсипи. Введение налога на добавленную стоимость вместо общих налогов с продаж позволяет избежать каскадного налогообложения (уплаты налога с налога), поскольку на каждом этапе создания стоимости налогом облагается только добавленная стоимость.

Но даже если бы в странах с формирующимся рынком и применялся налог на добавленную стоимость, его влияние на объем собираемых доходов было бы незначительным. Низкая налоговоспособность нередко приводит к проблемам с налоговой дисциплиной в результате ненадлежащего применения правил. Повышение нижних границ налога на добавленную стоимость в тех странах, где он уже существует, отмена налоговых льгот и постепенный переход на единую ставку налога – все это может обеспечить значительный объем доходов (отчасти за счет упрощения системы). В Южной Африке, а также в таких странах Африки к югу от Сахары, как Лесото, Маврикий и Сенегал, налоговых льгот достаточно мало, тогда как в Камеруне, Малави и Замбии существуют длинные перечни налоговых льгот. В странах Латинской Америки – Коста-Рике, Доминиканской Республике, Гондурасе и Уругвае – доходы, недополученные по

существуют значительные различия в налоговых режимах, особенно если речь идет о странах с низким, средним и высоким уровнем дохода. Налоги, собираемые в странах с высоким уровнем дохода (в частности, прямые налоги), составляют гораздо большую долю совокупного продукта, чем налоги, собираемые в странах с менее высоким уровнем дохода. В отличие от этого, страны с низким и средним уровнем дохода больше полагаются на косвенные налоги, такие, как налоги на потребление и торговые сборы (рисунок 7.2).

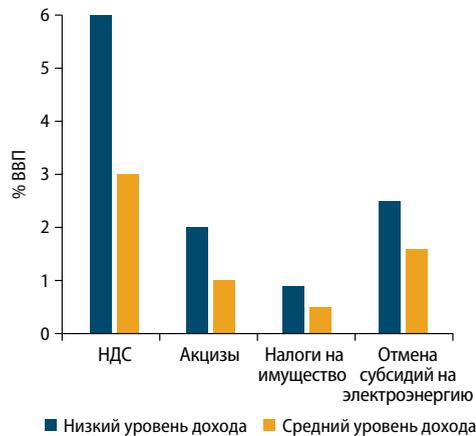
Большинство стран вполне способны увеличить объем собираемых доходов. Согласно оценкам, страны Африки к югу от Сахары могут получить дополнительные доходы в размере 3-5 процентов ВВП за счет проведения ряда реформ, которые позволят повысить эффективность, использовать новые технологии для улучшения налоговой дисциплины и создать новые источники налогов¹².

налогу на добавленную стоимость, составляют, согласно оценкам, более 3 процентов ВВП¹³.

Во Вьетнаме переход на единую ставку налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов и значительное сокращение перечня налоговых льгот может увеличить налоговые доходы на 11 процентов¹⁴. Вероятность того, что предприятия неформального сектора будут платить налог на добавленную стоимость, повышается в том случае, если его введение сопровождается принятием мер, облегчающих уплату налогов, включая создание справочных служб, проведение адресной информационно-разъяснительной работы и предоставление стимулов для поощрения соблюдения налоговой дисциплины. Расширение охвата хозяйствующих субъектов налогом на добавленную стоимость будет также способствовать сокращению существующих диспропорций между теми секторами экономики, которые платят этот налог, и теми, которые его не платят. В конечном счете, этот шаг приведет к повышению производительности экономики и дальнейшему увеличению доходов.

Налог на добавленную стоимость нередко считается регрессивным по отношению к доходам, поскольку бедные расходуют на потребление гораздо более значительную долю своего дохода, чем богатые. Но даже несмотря на то, что налоги на потребление являются регрессивными, если они рассчитываются в процентах от доходов домашних хозяйств, они становятся пропорциональными или слегка прогрессивными, если они рассчитываются в процентах от расходов домашних хозяйств. Во многих странах основные продукты питания, такие как молоко, хлеб и некоторые лекарства, облагаются налогом на добавленную стоимость по более низкой ставке, чтобы население могло их покупать по более низкой цене. Как показывают результаты модельных расчетов для четырех стран с низким и средним уровнем дохода – Ганы, Замбии, Сенегала и Эфиопии – несмотря на то, что льготные ставки налога на добавленную стоимость ведут к сокращению бедности, они, по существу, не обеспечивают адресного охвата бедных. В итоге, БОД, финансируемый в размере 75 процентов от дополнительного объема доходов, полученных за счет расширения базы налога на добавленную стоимость (при том, что БОД не является адресной выплатой), может дать бедным домохозяйствам значительную чистую выгоду¹⁵.

РИСУНОК 7.3 Налог на добавленную стоимость является потенциальным источником финансирования социальной интеграции (особенно в странах с низким уровнем дохода)



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании базы данных «Государственные доходы» Международного центра по вопросам налогообложения и развития; Norregaard (2013); IMF (2015).

Примечание. Что касается налога на добавленную стоимость (НДС) и акцизных налогов, оценки основаны на разнице между средним объемом налогов, который собирается в трех самых богатых странах соответствующей доходной группы и выражен в виде доли в валовом внутреннем продукте (ВВП), и средним показателем всех стран соответствующей группы. К категории НДС отнесены налог на добавленную стоимость и налог с продаж. Что касается налогов на имущество, речь идет, прежде всего, о налогах на недвижимое имущество. Оценки для стран со средним уровнем дохода взяты из работы Норрегаарда (Norregaard 2013), в которой применяется методика, аналогичная используемой в настоящем докладе в отношении налога на добавленную стоимость и акцизных налогов. Для стран с низким уровнем дохода, по которым не имеется систематизированных данных, принята осторожная оценка, равная 0,5% ВВП, что отражает более ограниченные возможности этих стран в части налогообложения имущества в связи с отсутствием полных реестров недвижимости. Потенциальный объем налоговых доходов, который можно собрать в результате улучшения налоговой дисциплины, взят из доклада МВФ (IMF 2015), где возможный прирост в странах Латинской Америки в результате более строгого выполнения правил в отношении налога на добавленную стоимость оценивается приблизительно в 15% или около 1% ВВП. Эта цифра используется в качестве нижней границы потенциального прироста от улучшения налоговой дисциплины в масштабах всей налоговой системы. Что касается субсидирования энергопотребления, оценки основаны на данных МВФ за 2015 год для отдельных стран (IMF 2015). В отличие от налогов, отмена субсидий на электроэнергию обеспечит дополнительные ресурсы только тем странам, в которых такие субсидии выплачиваются.

Другим относительно доступным источником потенциальных доходов являются акцизные налоги. Их просто взимать, и они совместимы с большинством налоговых систем. Объем акцизных налогов, собранных в странах Африки к югу от Сахары в 2015 году (1,4 процента ВВП), составил менее половины объема акцизных налогов, собранных в Европе. При этом между странами региона Африки к югу от Сахары существуют большие различия в объемах собираемых акцизных налогов: в ряде стран, включая Бенин, Кот-д'Ивуар, Мадагаскар, Мозамбик, Нигерию и Сьерра-Леоне, объем собираемых акцизов составляет менее 1 процента ВВП.

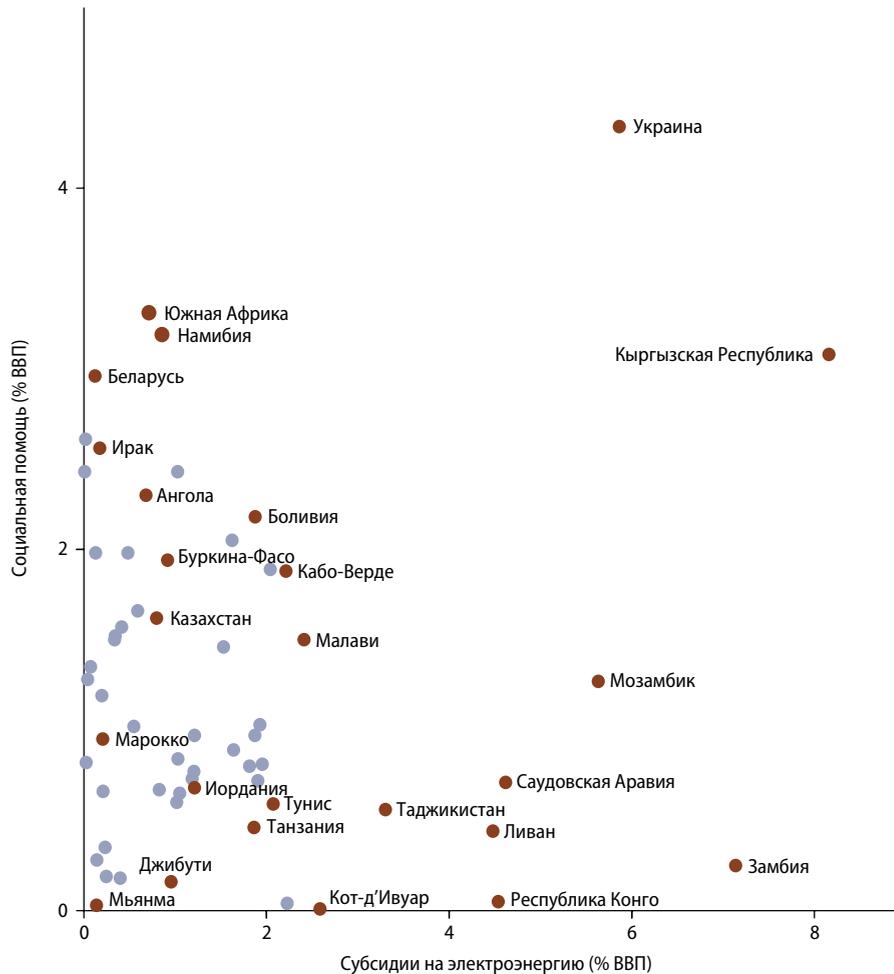
Для достижения целей в области общественного благосостояния или экологической устойчивости правительства нередко прибегают к использованию акцизов, позволяющих им облагать налогом социальные издержки негативных последствий потребления алкоголя, табака и нездоровой пищи, а также выбросов загрязняющих веществ. Некоторые из этих налогов считаются регрессивными, поскольку самые бедные семьи зачастую тратят на них более значительную часть своего бюджета. Эти соображения следует сопоставлять с долгосрочными выгодами этих налогов, которые заключаются в сокращении расходов на медицинское обслуживание и увеличении продолжительности здоровой трудовой жизни.

Все большее распространение получают налоги на выбросы углерода. Национальная политика, предусматривающая установление эффективных тарифов на выбросы углерода, может обеспечить получение большого объема доходов: согласно оценкам, в таких странах, как Исламская Республика Иран, Китай, Российская Федерация и Саудовская Аравия, эти доходы могут составить более 6 процентов ВВП¹⁶. Авторы одного из исследований, в рамках которого проводился анализ 20 стран с наибольшим объемом выбросов углерода, пришли к выводу о том, что потенциальные доходы от введения эффективных углеродных тарифов на национальном уровне составят, в среднем, почти 2 процента ВВП¹⁷. Если доходы от взимания этих тарифов будут использоваться для снижения общей налоговой нагрузки, это может привести к существенному увеличению связанных с ними чистых выгод. В настоящее время налоги на выбросы углерода введены практически во всех крупных странах, за исключением Бразилии и США, но при этом их ставки колеблются в широких пределах¹⁸. Постепенное повышение углеродных тарифов может смягчить краткосрочное воздействие на производственную конкурентоспособность развивающихся стран.

Введение налогов на выбросы углерода можно сочетать с отменой субсидий на потребление электроэнергии. В глобальных масштабах, расходы стран на эти субсидии составляют 333 млрд долларов США. Отмена субсидий на электроэнергию может означать существенную выгоду для бюджета: во многих странах общий объем таких субсидий превосходит объем государственных расходов на социальную помощь (страны, расположенные справа от 45-градусной линии на рисунке 7.4). В странах Ближнего Востока и Северной Африки средний объем расходов на субсидирование энергопотребления в три раза превышает средний объем расходов на социальную помощь. Тем не менее, отмену субсидий на электроэнергию необходимо проанализировать с точки зрения ее воздействия на уровень бедности, особенно, если речь идет о видах топлива, которыми чаще всего пользуются бедные домохозяйства (например, керосин).

Помимо налогов на товары и услуги, важную роль в увеличении доходов развивающихся стран могут сыграть налог на доходы физических лиц и налог на прибыль корпораций. Аналогично тому, как технологии улучшают системы предоставления пособий в рамках программ социальной защиты, они могут облегчить сбор подоходных налогов за счет увеличения количества зарегистрированных налогоплательщиков и взносов по социальному страхованию. Многие страны сталкиваются с размыванием налоговой базы по налогу на прибыль корпораций. Это вызвано, главным образом, наличием налоговых льгот (стимулов) и лазеек в международной системе корпоративного налогообложения, позволяющих уклоняться от уплаты налогов. Повышение эффективной ставки налога на прибыль корпораций может ограничить размывание

РИСУНОК 7.4 В некоторых странах объем расходов на субсидирование энергопотребления превосходит объем расходов на социальную помощь



Источники: авторский коллектив ДМР-2019 на основании базы данных, содержащей страновые оценки (World Bank 2018a и IMF 2015).

Примечание. Рисунок построен с учетом самых последних оценок. ВВП = валовой внутренний продукт.

налоговой базы и перемещение прибыли и решить проблему рыночной власти корпораций. Эффективные ставки налогов можно повысить за счет рационализации налоговых расходов и введения жестких правил борьбы с уклонением от уплаты налогов, например, таких, как введение режима налогообложения контролируемых иностранных компаний, установление лимитов на вычет процентов из налогооблагаемой базы и удержание налогов при оплате услуг. Взимание налогов посредством удержания становится все более актуальным в связи с повсеместным развитием платформенных и других компаний с широкомасштабным цифровым присутствием и относительно незначительными материальными активами.

Другим видом рекуррентных налогов, которые большинство развивающихся стран могут использовать для получения дополнительных ресурсов, являются налоги на недвижимое имущество. Эти налоги не создают дисбалансов на рынках труда, не нарушают процесса накопления человеческого капитала или принятия инновационных решений. Кроме того, имущественные налоги обеспечивают стабильный источник доходов,

который менее чувствителен к краткосрочным колебаниям экономической конъюнктуры и который трудно скрыть от налогообложения. И хотя имущественные налоги едва ли могут стать источниками финансирования федеральных программ социальной защиты (они, как правило, взимаются местными органами власти), их можно использовать для финансирования региональных или муниципальных услуг или сокращения объемов федеральных трансфертов, поступающих местным органам власти. В странах с высоким уровнем дохода налоги на недвижимое имущество дают, в среднем, 1,1 процента ВВП. В странах со средним уровнем дохода на долю этих налогов приходится около 0,4 процента ВВП¹⁹. Тем не менее, имущественные налоги – это нераскрытый доходный потенциал для всех стран. Согласно оценкам, эти недополученные доходы составляют 0,9 процента ВВП в странах со средним уровнем дохода и достигают 2,9 процента ВВП в странах с высоким уровнем дохода²⁰. Согласно расчетам, в результате отсутствия или ограниченного применения имущественных налогов правительства стран Африки к югу от Сахары недополучают доходы в размере 0,5-1 процента ВВП.

Несмотря на то, что законодательство ряда стран предусматривает широкое применение имущественных налогов, они зачастую приносят небольшой объем доходов вследствие слабого контроля за соблюдением налоговой дисциплины и наличия неформальной экономики. В странах, где не существует четко прописанных норм вещного права или земельных кадастров, обеспечить всеобщее соблюдение налоговой дисциплины в части уплаты имущественных налогов практически невозможно. В Камеруне и Руанде доля официально зарегистрированной земельной собственности составляет менее одного процента. Однако незначительная доля зарегистрированных земель не мешает большинству стран Африки к югу от Сахары устанавливать налоги для конкретных видов имущества. Так, имущественные налоги могут взиматься с земельных участков, используемых на правах аренды (Замбия) или на основании иных ограниченных вещных прав, таких, как концессия (Камерун и Демократическая Республика Конго). Но даже в случаях, когда большая часть собственности облагается налогом и зарегистрирована, ставки налогов могут быть слишком низкими или уточнение стоимости имущества может проводиться слишком редко для того, чтобы это оказало существенное влияние на доходы. И хотя имущественные налоги находят все большее распространение в государствах Африки к югу от Сахары, некоторые страны, включая Ботсвану, Зимбабве, Лесото, Малави и Эсватини (бывший Свазиленд), все еще полагаются на разовые платежи. В ряде стран принимаются меры для расширения налоговой базы: в 2010 году во Вьетнаме был введен налог на несельскохозяйственные земли, а Китай рассматривает возможность введения налога на жилую недвижимость.

Использование технологий может повысить собираемость имущественных налогов благодаря цифровизации систем учета и регистрации недвижимости. В сочетании со строгим контролем за исполнением налогового законодательства внедрение новых технологий ведет к значительному увеличению объема доходов. В 2010 году Лахор (Пакистан) был на одном из последних мест в мире по уровню собираемости налогов на городскую недвижимость: 0,03 процента от ВВП своей провинции. Средний показатель для крупных городов развивающихся стран составляет 0,6 процента. После оцифровки, проведенной в 2012-13 годах, в имущественные ведомости Лахора были дополнительно внесены 1,7 млн ранее незарегистрированных объектов недвижимости. В результате городские поступления от имущественных налогов увеличились на 102 процента.

Наконец, некоторые развивающиеся страны с богатыми природными ресурсами могут получать доходы за счет введения или совершенствования режимов налогообложения добывающей промышленности. Налоги на пользование природными ресурсами и роялти на нефть, газ и другие полезные ископаемые могут стать важным источником доходов для многих стран с формирующейся рыночной экономикой. Согласно оценкам, воздействие роста объемов добычи в странах Африки к югу от Сахары на доходы государства оценивается примерно в 1 процент ВВП за 2011 год (если исходить из того, что 50 процентов рентных платежей поступают в государственный бюджет). В других

странах доходный потенциал еще выше: 27 процентов ВВП в Мозамбике (добыча газа) и 147 процентов в Либерии (добыча железной руды и нефти)²¹.

Подготовка и адаптация к изменению характера труда требуют наличия эффективного общественного договора. При том, что конкретные компоненты такого договора могут меняться, он должен обеспечивать необходимый объем инвестиций в образование и социальную защиту. Однако для поддержания активной работы в этих секторах нужен значительный объем бюджетных ресурсов. В распоряжении разработчиков политики имеется целый ряд возможных вариантов финансирования, использование которых потребует проведения точных технических оценок в сочетании с политической инициативой на национальном и глобальном уровнях.

Примечания

1. Fisher and Taub (2017).
2. Desai and Kharas (2017).
3. World Bank (2018b).
4. Saavedra and Tommasi (2007).
5. Daruich (2018).
6. Sen (1999).
7. Canning, Raja, and Yazbeck (2015).
8. Trotsenburg (2015).
9. Используемая в модельных расчетах международная черта бедности зависит от доходной группы, к которой относится та или иная страна.
10. Максимальная стоимость предусматривает включение типичного многопрограммного комплекса мер для «выпускников», стоимость которого (1 079 долларов США) рассчитывается как средняя стоимость инициатив, предпринятых в шести развивающихся странах (Banerjee et al. 2015). Менее затратный комплекс мер предусматривает осуществление программ профессиональной подготовки, средняя стоимость которых (831 доллар США) установлена на основе опыта восьми развивающихся стран, в которых реализуются такие программы (McKenzie 2017).
11. В силу отсутствия данных о бедности среди молодежи эта цифра означает расчетный уровень мировой безработицы среди молодежи по состоянию на 2016 год, который составлял в странах с низким и средним уровнем дохода 12,8 процента (т.е. 135 млн совершеннолетних молодых людей) (O’Higgins 2016).
12. IMF (2018).
13. World Bank (2017a).
14. World Bank (2017b).
15. Harris et al. (2018).
16. Parry, Veung, and Heine (2014).
17. Parry, Veung, and Heine (2014).
18. Djankov (2017).
19. Norregaard (2013).
20. Norregaard (2013).
21. IMF (2012).

Библиография

- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Parienté, Jeremy Shapiro, et al. 2015. “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries.” *Science*, May 15. <http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/Science-2015-TUP.pdf>.
- Canning, David, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck. 2015. *Africa’s Demographic Transition: Dividend or Disaster?* Africa Development Forum. Washington, DC: World Bank; Paris: Agence Française de Développement.

- Daruich, Diego. 2018. “The Macroeconomic Consequences of Early Childhood Development Policies.” HCEO Working Paper 2018-010, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, Economics Research Center, University of Chicago, February.
- Desai, Raj M., and Homi Kharas. 2017. “Is a Growing Middle-Class Good for the Poor? Social Policy in a Time of Globalization.” Global Economy and Development Working Paper 105, Brookings Institution, Washington, DC, July.
- Djankov, Simeon. 2017. “United States Is Outlier in Tax Trends in Advanced and Large Emerging Economies.” PIIE Policy Brief 17-29, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, November.
- Fisher, Max, and Amanda Taub. 2017. “The Social Contract Is Broken: Inequality Becomes Deadly in Mexico.” *New York Times*, September 30. https://www.nytimes.com/2017/09/30/world/americas/mexico-inequality-violence-security.html?_r=0.
- Harris, Tom, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Goraus, and Gabriela Inchauste. 2018. “Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries.” IFS Working Paper 18/11, Institute for Fiscal Studies, London.
- IMF (International Monetary Fund). 2012. “Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation.” IMF Policy Paper, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington, DC, August 16.
- . 2015. “How Large Are Global Energy Subsidies?” IMF Working Paper, IMF, Washington, DC. <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>.
- . 2018. “Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Domestic Revenue Mobilization and Private Investment.” World Economic and Financial Surveys 18, IMF, Washington, DC, April.
- McKenzie, David J. 2017. “How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence.” Policy Research Working Paper 8011, World Bank, Washington, DC.
- Norregaard, John. 2013. “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges.” IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, Washington, DC, May 29.
- O’Higgins, Niall. 2016. *Rising to the Youth Employment Challenge: The Evidence on Key Policy Issues*. Geneva: International Labour Office.
- Parry, Ian W. H., Chandara Veung, and Dirk Heine. 2014. “How Much Carbon Pricing Is in Countries’ Own Interests? The Critical Role of Co-benefits.” IMF Working Paper WP/14/174, International Monetary Fund, Washington, DC, September 17.
- Saavedra, Jaime, and Mariano Tommasi. 2007. “Informality, the State and the Social Contract in Latin America: A Preliminary Exploration.” *International Labour Review* 146 (3–4): 279–309.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Trotsenburg, Axel Van. 2015. “How Can Rapidly Aging East Asia Sustain Its Economic Dynamism?” Blog, East Asia and Pacific on the Rise, World Bank, Washington, DC. <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/how-can-rapidly-aging-east-asia-sustain-its-economic-dynamism>.
- World Bank. 2017a. “Ecuador Development Discussion Notes.” World Bank, Washington, DC.
- . 2017b. *Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies towards Sustainability, Efficiency, and Equity*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018a. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018b. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education’s Promise*. Washington, DC: World Bank.
- Zheng, Yucheng, and Shwetlena Sabarwal. 2018. “How Much Would Expanding Early Childhood Investments Cost?” Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.

ЭКО-АУДИТ

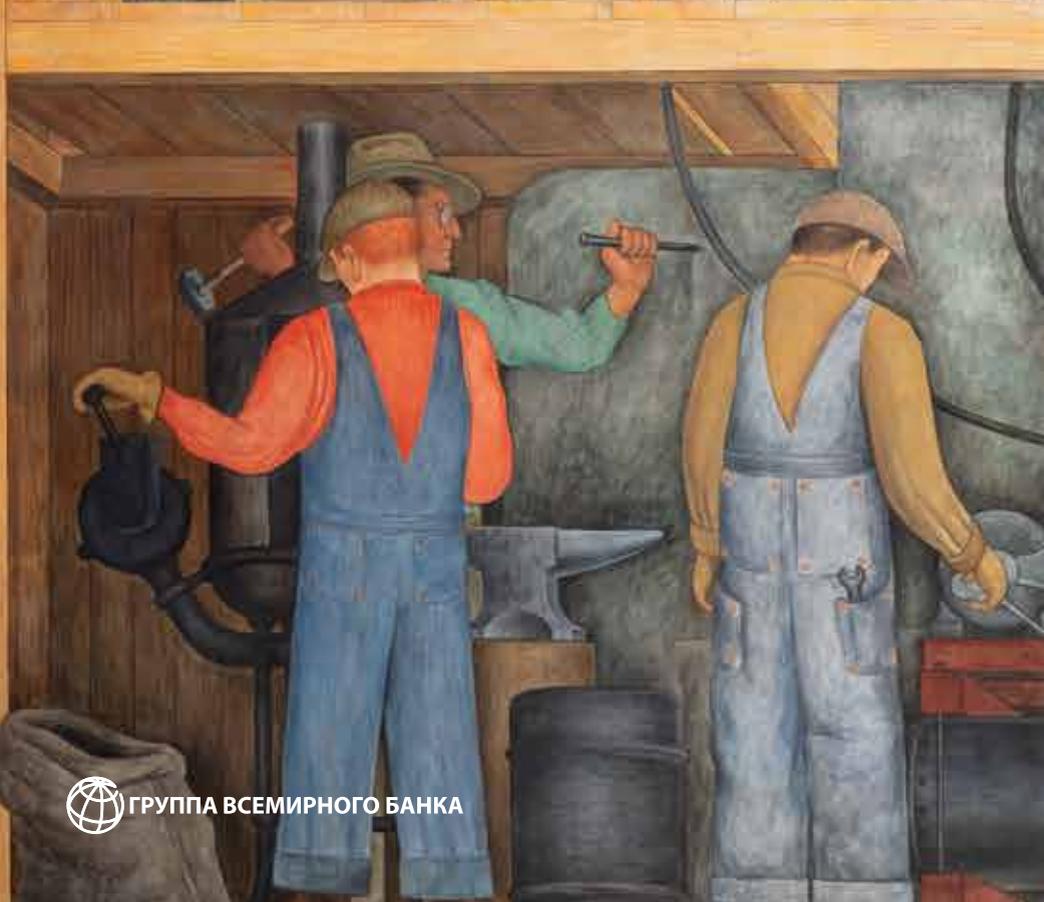
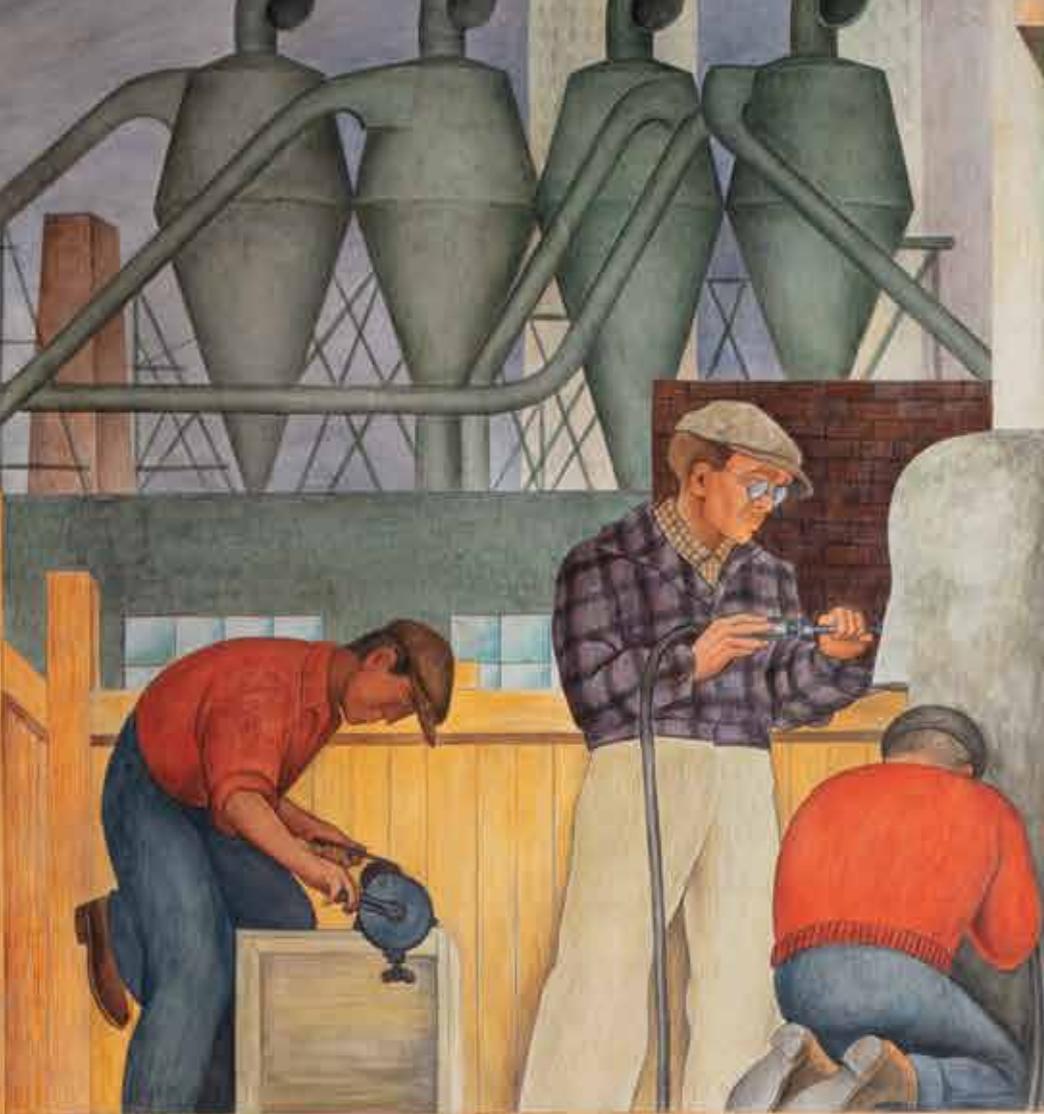
Заявление об экологической чистоте издания

Группа Всемирного банка приняла на себя обязательство сокращать свой экологический след. Во исполнение этого обязательства мы используем возможности электронных издательских систем и «печать по требованию», оборудование для которой было установлено в региональных представительствах по всему миру. В совокупности эти инициативы позволяют сокращать тиражи и перевозку печатной продукции, благодаря чему снижаются потребление бумаги, использование химикатов, объем выбросов парниковых газов и твердых отходов.

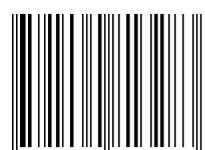
Мы соблюдаем рекомендованные стандарты использования бумаги, установленные Инициативой «Зеленая пресса». Большая часть издаваемых нами книг печатается на бумаге, сертифицированной по стандартам Совета по рациональному пользованию лесным фондом (FSC), и практически все публикации – на бумаге, на 50-100 процентов состоящей из переработанного сырья. Используемая нами для производства книг бумага изготавливается из рециклированных волокон, которые не подвергаются отбеливанию либо отбеливаются и перерабатываются без применения соединений хлора или элементарного хлора по технологиям TCF, PCF и EECF.

С дополнительной информацией об экологической политике Банка можно ознакомиться на сайте <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.





ISBN 978-1-4648-1328-3



9 0000

9 781464 813283

SKU 211328