

ПРЕКРАСНЫЙ НОВЫЙ мир после пандемии

Решения, принимаемые директивными органами в период текущих потрясений, способны задать очертания экономики на десятилетия вперед

Мартин Сандбу

Пандемия поразила и без того крайне неустойчивую мировую экономику, подверженную социальному, экологическому и даже идеологическому кризису.

За последние четыре десятилетия почти во всех странах с развитой экономикой усилилась поляризация, сопровождающаяся все более неравномерным распределением доходов. Миллиарды людей в развивающихся странах вышли из-за черты бедности, но в то же время там образовалось растущее неравенство и социальная напряженность.

Неравномерный рост мировой экономики поставил нас на грань катастрофического изменения климата.

При этом политические волнения, происходившие в разных странах, означали, что мир уже не сможет сохраниться в привычном виде. Это стремление к переменам нашло отражение в концепции экономической политики, неумолимо ставящей под сомнение господствующие догмы, касающиеся государственных расходов, роли центрального банка и вмешательства государства в экономику.

Затем коронавирус вызвал радикальные социальные потрясения и экономический коллапс, не имеющие прецедентов в мирное время. Политические сдвиги, произошедшие за дни и недели, превзошли самые амбициозные

мечты политиков. Острота кризиса заставила многих политических лидеров занять радикальную позицию, решительно вмешавшись в экономическую деятельность и приняв ответственность государства в огромных масштабах за риск, сопряженный как с работниками, так и с предприятиями.

В настоящий момент мы вполне преодолели первоначальную волну, чтобы обратить взгляд в будущее, даже несмотря на то, что дальнейшее течение пандемии остается неопределенным. Сейчас самое время подумать о том, каким образом текущие политические решения будут — и каким образом они должны — формировать долгосрочный курс развития мировой экономики. Изменения, затронувшие в этом году как экономический, так и политический ландшафт, то есть какие экономические риски и выгоды допустимо реалистично предвидеть и что теперь рассматривается в пределах политических возможностей, означает, что прежнее положение вещей уже неприемлемо. Однако характер изменений предсказать невозможно, и решения в области политики в ближайшие годы ощутимо повлияют на то, насколько мир после коронавируса будет более восприимчив к всеобщему процветанию, чем к сохранению существовавшего положения вещей.

ИЛЛЮСТРАЦИИ: DAVIDE BONAZZI

Обострение социальных противоречий

Фундаментальным экономическим фактом, связанным с пандемией, является то, что она усилила существующие в обществе линии разлома. Обострились и ранее существовавшие политические дебаты на эту тему.

Опасения по поводу растущего *неравенства* получили дополнительное подтверждение, поскольку режим изоляции породил гораздо более серьезные трудности для тех, кто выполняет работу, которую невозможно делать из дома. Вознаграждение работников умственного труда, особенно в наукоемкой сфере, и без того уже превышало компенсацию низкоквалифицированных работников, не только в плане оплаты труда, но и гарантий и предсказуемости занятости. Большинство работников, выполняющих низкоквалифицированную работу в сфере обслуживания — гостиничный бизнес и туризм, доставка, розничная торговля и основное медицинское обслуживание, — уже долгое время испытывали несправедливое отношение, которое лишь усилилось в период пандемии. Поскольку эти виды деятельности предполагают физическую близость, они более всего страдают в случае карантина (когда они признаются несущественными) или заражения (когда они оказываются необходимыми). Особенно остро страдают женщины и молодежь, поскольку они непропорционально представлены во многих из этих секторов, как отмечено в последнем выпуске *«Перспектив развития мировой экономики»* МВФ.

Дополнительным связанным фактором экономического воздействия пандемии является обострение политических проблем, проистекающих от *«экономики свободных работников»* и прочей *нерегулярной занятости*. Уже давно известно, что в богатых странах нетрадиционные формы занятости и договорных отношений все менее и менее сочетаются с устоявшимися структурами государства всеобщего благосостояния. Неформальные отношения продолжают препятствовать становлению систем социальной защиты в более бедных странах (см. «Назад к основам» в этом выпуске Ф&Р). Режим изоляции продемонстрировал недостатки, не позволяющие даже хорошо развитым государственным структурам охватить работников, находящихся вне рамок регулярной занятости. На политическом и законодательном уровнях формирование систем поддержки доходов нередко происходило молниеносно, но предполагаемая поддержка порой не достигала целевой аудитории, поскольку государственные органы оказывались неспособны определить наиболее нуждающихся работников.

Крупные неформальные рынки труда с незапамятных времен являлись характерной чертой экономики бедных стран. Но рост численности «прекариата» (социально уязвимых слоев), т.е. работников сферы обслуживания, не имеющих надежной занятости и доходов, а также лишен-

ных адекватных государственных услуг, является одной из основных причин того, почему неприемлемо большое количество людей в самых богатых странах мира имеет доступ лишь к минимальным финансовым буферам. Работники секторов, отличающихся низкооплачиваемой и нестабильной занятостью, которые в непропорциональной степени пострадали от пандемии, были изначально менее подготовлены к преодолению подобного потрясения.

Более того, даже беспрецедентные государственные меры защиты доходов в целом оказались недостаточными для возмещения непропорционального ущерба тем, кто уже находился в невыгодном положении. В результате этого пандемия, возможно, не только усилила хроническую экономическую поляризацию, но и подчеркнула осознание данной проблемы обществом.

Есть еще один, менее очевидный момент, отражающий взаимодействие экономических последствий пандемии с глубинным воздействием неравенства. Резкий переход к удаленной работе означает радикальное изменение использования цифровых технологий в деловой сфере, что неизбежно повлияет на структуру производства и распределение экономической выгоды. Хотя последствия предвидеть трудно, допустимо предположить, что они могут привести к росту производительности тех, кто уже выполняет самую «современную» работу, отличающуюся интенсивностью когнитивных навыков и наиболее подходящую для удаленного режима. Это может усугубить расслоение «хорошей» и «плохой» занятости.

Пандемия также способствовала обострению политических разногласий, связанных с экономической географией. Наиболее очевидным образом она подняла новые вопросы, касающиеся глобализации, — каким образом взаимосвязанные страны могут справиться с инфекцией, распространяемой путешественниками; с вызванными карантинном перебоем в производственной цепочке поставок, как, например, в Ухане в январе 2020 года; и с внезапным дефицитом импортного медицинского оборудования.

Географические последствия пандемии внутри отдельных стран менее очевидны. Региональное неравенство являлось одной из наиболее губительных форм экономической поляризации: начавшийся после Второй мировой войны процесс догоняющего развития в регионе примерно с 1980 года остановился или даже пошел вспять, поскольку занятость в производственном секторе отдельных стран уступила место концентрации информационных услуг в крупнейших городах. Теперь, когда COVID-19 одинаково распространился как в лидирующих, так и в отстающих городах, экономический кризис временно изменил то, каким образом и где осуществляется работа, связанная с умственным трудом, и потенциально может использоваться директивными органами для долгосрочного изменения географического распределения благосостояния.

Что предстоит сделать?

В силу перечисленных причин пандемия заставляет директивные органы обращаться к решению проблем, которые долгое время оставались без внимания. Но если существующее положение не может сохраняться, остается вопрос: какие требуются меры политики, чтобы его изменить, и ради каких целей? Это непростой вопрос. Проблемы, выявленные данным кризисом коронавируса, в прошлом уже не раз приводили к провалу благонамеренных попыток улучшить ситуацию.

Но два факта представляются непреложными. Первый заключается в том, что *характер и качество работы имеют первостепенное значение*, и любая программа реформ должна быть направлена на создание более качественных рабочих мест для большего числа людей в большем количестве мест. Второй касается *необходимости широкого охвата и большого масштаба*, по амбициозности и мотивации сопоставимого с Новым курсом или планом Маршалла.

Занятости должно быть отведено центральное место, поскольку именно здесь пересекаются многие хронические и связанные с пандемией экономические проблемы: неравенство, нестабильность и новая «неформальность», географические различия и технологические трудности. Гораздо большая доступность высококачественных рабочих мест также является основным общим критерием для измерения успешности или иного исхода целого ряда мер политики.

Какими эти меры политики должны быть — конечно же первостепенный вопрос, требующий демократического обоснования. В моей последней книге «*Экономика сотрудничества*» приведены доводы в пользу программы, которая:

- *Поддерживает рост производительности и технологическую модернизацию рабочих мест, предъявляя повышенные требования работодателям.* Работа становится более безопасной, приносящей больше удовлетворения и лучше оплачиваемой именно тогда, когда на смену непродоводительным рабочим местам приходят более производительные. В странах Северной Европы эгалитаризм в области заработной платы способствовал росту производительности, сделав низкопроизводительный труд нерентабельным и создав стимулы для инвестирования в капитал, повышающий производительность. Этот подход может быть применен и в других странах для преодоления проблемы хронически низкооплачиваемой и низкопроизводительной работы, как на либерально, так и на жестко регулируемых рынках труда (например, и в Великобритании и во Франции есть свои «прекариаты»), а также для организации предстоящего перераспределения ресурсов в связи с тем, что из-за пандемии COVID-19 некоторые виды деятельности окажутся нежизнеспособными. Конкретно это означает реальное повышение минимальной заработной платы и принятие жестких и строго соблюдаемых норм, регулирующих трудовые отношения.

- *Создает экономику, отличающуюся высоким давлением со стороны роста динамичного спроса, чтобы дать производительным фирмам основания для расширения и создания рабочих мест нового типа, наряду с устранением плохих рабочих мест.* Высокое давление со стороны спроса необходимо, чтобы охватить тех, кто оказался за рамками рынка труда, — молодежь, необразованное население и представителей меньшинств, — то есть именно тех, кого, как правило, увольняют первыми во время рецессии и нанимают в последнюю очередь при экономическом подъеме. Конкретно это означает *проведение макроэкономической политики, ведущей к «перегреву»*, калибровку мер денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, с тем чтобы спрос всегда несколько опережал возможности экономики и чтобы компании были заинтересованы пополнять трудовые ресурсы и добиваться улучшений, приводящих к росту производительности. Разумеется, этого легче достигнуть в богатых странах с крупной экономикой, особенно когда речь идет об эмитентах резервной валюты, что также ставит директивные органы этих стран перед необходимостью возглавить рост мирового спроса.
- *Снижает издержки, сопряженные с уходом с плохой работы и поиском лучшей.* Для этого требуется целый комплекс мер политики, включая увеличение расходов на профессиональное обучение, обеспеченные ресурсами активные меры политики на рынке труда и реформу системы социального обеспечения, позволяющую открепить льготы от рабочих мест. Для работников смена места работы и повышение квалификации сопряжены с затратами, и они не решаются на эти шаги, не имея достаточного запаса средств для жизни в промежуточный период. Прямые и безусловные выплаты, в том числе базовый доход или отрицательный подоходный налог, призванные избежать ловушек в виде низких доходов в системе пособий, в конечном итоге являются единственным способом преодолеть эти препятствия. Они также являются наиболее эффективным и быстрым способом улучшить условия жизни беднейших слоев населения, особенно когда другие подходы с более строгой адресностью на практике неспособны охватить наиболее нуждающихся получателей.
- *Предусматривает реформу налоговой системы, поощряющую высококачественную работу.* Это означает перенос налогов с рабочей силы, чтобы стимулировать переход на другую работу и прием на работу. Потеря налоговых поступлений должна восполняться из других источников. Для этого необходимо увеличить налоговое бремя на капитал, в идеальном случае за счет налога на чистую стоимость имущества, который более благоприятен для производительности, чем другие налоги на капитал. Кроме того, необходимо значительно увеличить налоги на выбросы углеродов, чтобы перераспределить рабочую силу и капитал в направлении «зеленой» экономики.

Налоговые поступления следует перераспределять в виде «углеродных сборов и дивидендов» или «углеродных чеков». Наконец, необходимо пересмотреть международное корпоративное налогообложение, чтобы создать равные условия для конкуренции между транснациональными и местными фирмами-работодателями, а также предоставить государству больше возможностей для налогообложения капитала.

- *Предусматривает реформу финансовых систем и налоговых правил*, направленную на сокращение льгот для долгового финансирования и их расширение для финансирования за счет акционерного капитала, что в большей степени способствует росту производительности, а также восстанавливает надлежащее соотношение рисков между работниками и инвесторами. В случае компаний, испытывающих трудности в погашении задолженности, государственные кредиты, предоставленные в рамках оказания помощи в связи с пандемией COVID, следует конвертировать в торгуемые доли участия в капитале.
- *Стимулирует более широкое географическое распространение рабочих мест с самой высокой добавленной стоимостью.* Целью политики должно стать создание стимулов во многих географических точках для формирования критической массы высокооплачиваемых рабочих мест. Это легче сказать, чем сделать, но как минимум потребует массивных инвестиций в транспорт и подключение к ИТ, в местную инфраструктуру и коммунальные удобства, то есть все то, что делает то или иное место привлекательным для жизни, а также принятия мер политики, обеспечивающих доступность финансирования для новых предприятий в районах, переживающих упадок. Переход на удаленную работу дает многообещающую возможность использовать налоговые или нормативные стимулы для перевода перспективных рабочих мест из крупных центральных городов в более отдаленные районы.

Переосмыслить мир, чтобы изменить его

Все эти предложения могут показаться непосильной задачей. И дьявол, как известно, кроется в деталях: реализация масштабных реформ зависит от решения бесчисленных дилемм и логистических головоломок на микроуровне. Однако проблема, с которой сталкивается современная экономика, настолько велика, что отдельные меры политики едва ли дадут реальный результат и будут тут же заблокированы заинтересованными кругами. Итак, любая программа, рассчитывающая на успех, должна носить масштабный и комплексный характер. Учитывая произошедшие кардинальные изменения в политике, данное заявление уже не кажется нереалистичным.

Прежние макроэкономические правила оказались неприемлемы. Политические деятели, еще недавно проповедовавшие бюджетную ответственность, теперь имеют дело

с беспрецедентным дефицитом и вынуждены отказываться от бюджетных ограничений, чтобы обеспечить доходы физических лиц и ликвидность компаний.

Структура государственных расходов также претерпела существенные изменения, в первую очередь в странах с системой всеобщего благосостояния спартанского образца. Великобритании потребовались считанные месяцы, чтобы разработать с нуля систему субсидирования заработной платы европейского типа. В США была допущена потеря рабочих мест, но при этом были резко увеличены пособия по безработице. И во всех странах с развитой экономикой были реализованы исключительно щедрые программы кредитования предприятий, причем в некоторых случаях полностью освобождающие банки от кредитного риска. Во многих странах государство снова оказалось в центре событий, причем эта перемена носит не только количественный, но и качественный характер: государственные органы принимают риски, которые прежде относились к частному сектору.

Некоторые из этих политических изменений не имеют прецедентов, тогда как другие — лишь ускорение уже существовавших тенденций. Вслед за инертным восстановлением в ответ на мировой финансовый кризис уже произошел пересмотр ряда фундаментальных постулатов формирования политики центрального банка. В целом, хотя и без особого энтузиазма, центральные банки приняли неумолимый объем фактов, свидетельствующих о том, что низкие процентные ставки — отнюдь не временное явление. Федеральная резервная система, в частности, с большей терпимостью относится к «перегреву экономики», более не беспокоясь о том, что инфляция может стать реальной угрозой, как только снизится безработица. Оба эти концептуальных сдвига позволили центральным банкам заблаговременно принять комплексные меры для поддержания спроса, обеспечения дешевого финансирования и функционирования финансового рынка в условиях пандемии — что представляется либеральным сдвигом в позиции центральных банков, и этот сдвиг, по-видимому, сохранится.

Также следует отметить ощутимые изменения в технологиях, используемых компаниями, и это свидетельствует о том, что новая практика удаленной работы — отнюдь не временное явление. Согласно опросам, многие компании планируют сохранить в некоторой степени режим работы из дома даже после пандемии. Как бы там ни было, но технологические и организационные навыки, которые работодатели были вынуждены стремительно приобрести в этом году, уже не будут забыты. Этот опыт почти наверняка кардинально изменит методы работы.

Причем это касается не только работодателей, но и модели потребления. Представляется маловероятным, что рост онлайн-торговли и отказ от физических поездок в пользу сетевого подключения когда-либо совсем прекратится,

даже если появится вакцина, которая победит вирус. Происходит коренное преобразование экономики.

Более богатые страны лучше подготовлены к этим изменениям, чем более бедные. Но возможности имеются и для стран с низкими доходами. Так или иначе, радикальная перемена политики в богатых странах станет уроком для всего мира и непременно повлияет на условия в отношении политики, касающиеся предоставления финансовой помощи беднейшим странам и облегчения их долгового бремени. Между тем некоторые изменения открывают непосредственные возможности для стран с развивающейся экономикой: переход к удаленной работе улучшает перспективы привлечения извне рабочих мест в сфере услуг с высокой добавленной стоимостью.

Вопросы революционного характера

Обычно политические деятели могут надеяться не более чем на модификацию систем управления. В целом их задача заключается в обеспечении нормального функционирования. Однако случаются уникальные моменты, когда решения лидеров надолго меняют курс развития общества. И сейчас настал один из таких моментов.

Сегодня лидеры столкнулись с тремя важными вопросами, касающимися концепции экономического будущего их стран.

- **Первый: перераспределение или восстановление?** Экономика отдельных стран оказалась в кризисе, оставив компании и работников в полной неопределенности относительно будущего — сохранится ли спрос на работу, существовавшую до пандемии, насколько целесообразно инвестировать в то или иное направление бизнеса или же следует свернуть текущую деятельность. Политика стимулирования, или ее отсутствие, может ощутимо повлиять на то, переместятся ли капитал и рабочая сила в новые виды деятельности или же сохранится докризисная структура распределения ресурсов экономики. Даже если в результате COVID-19 некоторые виды деятельности навсегда станут менее прибыльными, перераспределения может не произойти — или оно произойдет в недостаточном объеме — в отсутствие способствующих этому мер политики, из-за сопряженного риска и неопределенности. Но и если существующая экономическая модель пришла в негодность, новая модель не возникнет сама собой.
- **Второй, более актуальный вопрос: «восстанавливать, но лучше» или «возобновить текущую деятельность»?** Есть немаловажная разница между стремлением использовать дестабилизацию для создания чего-либо нового и желанием как можно быстрее вернуться к прежнему положению вещей. Эти две установки подводят к разным политическим подходам — в общих чертах, сохранять минимальное необходимое перераспределение ресурсов, вызванное пандемией, или использовать дестабилизацию

для более фундаментального преобразования экономики. Концепция «восстанавливать, но лучше» потребует гораздо больше усилий от предприятий и физических лиц — например, более целеустремленного достижения целей борьбы с изменением климата или повышения оплаты труда и норм трудовых отношений, а также использования потери занятости для выбора нового пути. Альтернативный подход «возобновления текущей деятельности» направлен на то, чтобы любые корректировки, которые предстоит предпринять субъектам хозяйственной деятельности, оказались по возможности минимальными, краткосрочными и безболезненными.

- **Последний вопрос касается того, насколько государства готовы вернуться к планированию** — прибегнуть к вмешательству для целенаправленного формирования экономики на протяжении времени. Наличие политической цели — будь то перераспределение между секторами, региональная конвергенция или концепция «восстанавливать, но лучше» — предполагает некоторую уверенность в способности государства координировать и направлять поведение частного сектора, а также готовность назначить желаемый конечный пункт. Утрата доверия и политической воли привела к тому, что в 1980-х годах планирование оказалось невостребованным. В результате этого стратегическое планирование сегодня забыто, и большинство правительств утратило соответствующую компетенцию.

Однако некоторые признаки указывают на то, что планирование возвращается. Изменение климата, геополитические потрясения, стремительные технологические преобразования, а в последнее время и пандемия, усилили давление на политических деятелей, заставляя их стремиться к оптимизации экономики, а не только к высвобождению «животного духа» частного сектора. Еще до наступления пандемии COVID-19 наметилась склонность рекомендаций в области экономики и экономической политики к более активному вмешательству в целях оптимизации экономики.

Большинство лидеров привержено концепции «восстанавливать, но лучше» и организации перераспределения ресурсов в пользу тех видов деятельности, которые являются более безопасными в отношении COVID, экологически чистыми и более продуктивными. По крайней мере это предполагает обязательство государства занять более активную и стратегическую роль в экономике, чем наблюдалось в большинстве случаев в последнее время. Нам еще предстоит узнать, многие ли государства обладают способностью, а их лидеры — темпераментом управлять экономикой более активно и с более стратегическим подходом, чем ранее. **ФР**

МАРТИН САНДБУ — обозреватель *Financial Times* по вопросам европейской экономики и автор книги «*Экономика сопричастности*».