

# Основные положения

Будущее мира труда сегодня, как представляется, вызывает как никогда глубокую озабоченность. В развитых странах общественность встревожена масштабным воздействием новых технологий на занятость. Широко распространено мнение, что рост неравенства, усугубляющийся формированием «экономики свободного заработка», способствует неуклонному ухудшению условий труда.

В конечном счете, эта озабоченность, как представляется, не имеет под собой оснований. В некоторых развитых странах и странах со средним уровнем дохода сокращение рабочих мест в обрабатывающей промышленности вследствие автоматизации действительно происходит. 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. В целом, инновации уже коренным образом изменили качество нашей жизни.

Сопоставляя предыдущие масштабные инновации в сфере технологий с нынешним этапом технического прогресса, можно выделить несколько его отличительных черт. Цифровые технологии позволяют компаниям быстро внедрять инновации и наращивать масштабы своей деятельности, бросая вызов прежним моделям производства и размывая границы деятельности компаний. Компании, использующие новые бизнес-модели — цифровые платформы, — стремительно вырастают из новичков на местных рынках в гигантов мирового масштаба, зачастую располагая минимумом материальных активов или кадров. Появление этих новых форм организации отраслевых рынков ставит вопросы стратегического характера, касающиеся конфиденциальности, конкуренции и налогообложения.

Благодаря рыночным платформам небывало широкий круг людей как никогда быстро ощутил эффект новых технологий. Такая модель «максимального масштаба при минимальной массе» открывает экономические возможности для миллионов людей, живущих за пределами промышленно развитых стран и даже промышленных районов. Это означает, что изменения спроса на трудовые навыки коснутся и этих людей.

Внедрение новых технологий привело к радикальному сокращению потребности в менее квалифицированных работниках, повысив при этом в цене когнитивные навыки высшего порядка. Для формирования навыков, на которые существует спрос на рынке труда, необходимы прочный фундамент в виде человеческого капитала и обучение на протяжении жизни. Чтобы в полной мере использовать возможности,

которые открывает изменение характера труда, **необходимо, прежде всего, осуществлять инвестиции в человеческий капитал.**

Для повышения уровня осведомленности и увеличения спроса на меры по наращиванию человеческого капитала необходимы большие объемы информации и более точные измерения. В этих целях разработан Индекс человеческого капитала, позволяющий измерить взаимосвязь между инвестициями в здоровье и образование и производительностью будущих работников в разных странах.

С учетом современных и будущих рисков на рынке труда правительствам необходимо переосмыслить свои системы социальной защиты. Необходимо усиливать социальную поддержку, в том числе внедряя **гарантированный социальный минимум**. Жизненно важную роль продолжает играть социальное страхование. Вместе с тем, типичная бисмарковская модель постепенно утрачивает свою актуальность или же остается недостижимой целью для многих стран, в первую очередь, из-за преимущественно неформального характера занятости. После внедрения универсальной системы социальной защиты более гибкое регулирование трудовых отношений может облегчить переход с одной работы на другую.

Преодоление социальной изоляции за счет наращивания инвестиций в человеческий капитал и усиления системы социальной защиты требует больших затрат. Доля налоговых поступлений в бюджеты развивающихся стран в два раза меньше, чем в развитых, а необходимые инвестиции могут обойтись бюджету примерно в 6-8 процентов ВВП. **Правительствам большинства стран мира потребуется привлекать в бюджет весомые доходы.** Среднесрочные стратегии наращивания поступлений, направленные на сглаживание пробелов в налоговой политике и соблюдении налогового законодательства, осуществимы в большинстве стран и могут в долгосрочной перспективе увеличить налоговые поступления.

## **Что меняется в мире труда?**

В дискуссиях по поводу будущего мира труда преобладают опасения, связанные с тем, что внедрение роботов может повлечь за собой рост безработицы. 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 млн. В 2018 году наибольшее число роботов приходится на одного работника в Республике Корея, Сингапуре и Германии. Но во всех этих странах **уровень занятости остается высоким, несмотря на большую распространенность роботов.**

Роботы заменяют работников — это правда, 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 руки. Например, JD Finance — одна из ведущих китайских платформных финансово-технологических компаний, — вместо найма обычных кредитных экспертов создала более 3000 рабочих мест для специалистов по управлению рисками и анализу данных, которые занимаются отладкой цифровых алгоритмов кредитования.

**Новые технологии коренным образом изменяют производственные процессы: они заставляют пересматривать традиционные сферы деятельности компаний, расширяют глобальные производственно-сбытовые цепочки, изменяют географическое распределение рабочих мест.** Соглашения о свободной торговле и совершенствование инфраструктуры снижают издержки трансграничной торговли, позволяя проводить сделки там, где затраты минимальны. Современные технологии ускоряют этот процесс. Компании используют новые технологии для повышения эффективности использования капитала, преодоления информационных барьеров, привлечения внешних подрядчиков и внедрения инноваций. Цифровые технологии снижают расходы на связь. Некоторые платформные компании сами создают новые рынки. Торгующие на eBay компании из Иордании, Перу, Чили и Южной Африки «моложе» фирм, работающих на традиционных рынках. В Китае на платформе Alibaba преобладают стартапы. Онлайн-рабочие платформы устраняют многие факторы географического характера, препятствовавшие прежде решению определенных задач. 650 000 самостоятельно занятых работников из Бангладеш составляют 15 процентов от общего количества лиц, работающих через Интернет, во всем мире.

**Передовые технологии изменяют навыки, востребованные на рынке труда.** 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. С 2001 года доля работающих по специальностям, требующим нетрадиционных когнитивных и социально-поведенческих навыков, возросла в развивающихся странах с 19 до 23 процентов, а в развитых странах — с 33 до 41 процента.

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-рабочие платформы. Подобные так называемые «подработки» предоставляют каждому человеку больше возможностей получить ту или иную работу на более гибких условиях,

но при этом порождают озабоченность нестабильностью дохода и отсутствием социальной защиты. 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» заняты 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 человек.

Во многих аспектах изменения характера трудовой деятельности людей 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, даже если они не связаны с техническим прогрессом. **В странах с формирующейся рыночной экономикой сохраняются гигантские масштабы неформальной занятости** — в некоторых странах с низким и средним уровнями дохода, несмотря на технический прогресс, они достигают 90 процентов. Двое из каждых трех работающих в развивающихся странах заняты в неформальном секторе. В развитых странах цифровая технология стирает границы между официальной и неофициальной занятостью. Высокие показатели занятости в неформальном секторе наблюдались задолго до наступления нового этапа технического прогресса на рубеже тысячелетий.

## Что могут сделать правительства?

Анализ позволил выявить три возможных направления для деятельности властей:

1. *Человеческий капитал и обучение на протяжении жизни.* Правительствам необходимо увеличивать инвестиции в человеческий капитал. Больше внимания следует уделять группам населения, находящимся в неблагоприятном положении, и обучению детей дошкольного возраста, а также формированию когнитивных и социально-поведенческих навыков, востребованных на сегодняшних рынках.

2. *Политика в области социальной защиты и труда.* Правительствам необходимо повышать эффективность социальной защиты. Решить эту проблему в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой позволит установление достаточного для общества гарантированного минимального уровня надежной социальной защиты с последующим реформированием норм, регулирующих рынок труда.

3. *Мобилизация государственных доходов.* Система налогообложения в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой нуждается в безотлагательной модернизации, которая позволила бы выделять бюджетные средства на государственное финансирование наращивания

человеческого капитала и укрепления социальной защиты. Налоги на имущество в больших городах, борьба с уклонением крупных корпораций от уплаты налогов, акцизы на сахар и табак, налоги на выбросы углерода — это лишь некоторые возможности повышения государственных доходов.

### **1. Человеческий капитал и обучение на протяжении жизни**

В современную эпоху технического прогресса человеческий капитал важен как никогда. Данные показывают, что в условиях изменения технологий образование дает высокую отдачу. Здоровье — еще один важный компонент человеческого капитала. Уже с самого раннего возраста человека различные компоненты его человеческого капитала дополняют друг друга.

Люди и семьи зачастую не уделяют должного внимания человеческому капиталу из-за дефицита информации, в силу социальных норм или из-за предельно высоких издержек. Именно поэтому правительствам принадлежит жизненно важная роль в формировании человеческого капитала в качестве поставщиков услуг здравоохранения, образования и финансирования и в качестве регуляторов аккредитации поставщиков таких услуг и контроля за качеством их работы. Полезными для этой работы могут быть и сопоставимые на глобальном уровне измерения качества образования и здоровья. **Осуществляемый Всемирным банком новый проект развития человеческого капитала позволяет поднять уровень осведомленности и увеличить спрос на меры по наращиванию человеческого капитала.** Необходимо отметить, что проект предусматривает и сопоставимые на международном уровне количественные показатели, позволяющие проводить сопоставления между странами по тем или иным компонентам человеческого капитала.

Однако то, в какой мере странам удастся в краткосрочной перспективе приспособиться к изменяющемуся характеру труда, зависит от того, насколько быстро система формирования навыков перестроится в нужном направлении. Системы образования, как правило, противятся изменениям, и поэтому значительную часть мер по формированию вновь востребованных навыков предстоит проводить вне рамок обязательного образования. Такие меры, как обучение детей дошкольного возраста, высшее образование и профессиональная переподготовка взрослых, будут играть все более значимую роль в удовлетворении запросов на навыки, которые будут предъявлять в будущем рынки труда.

**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. Каждый доллар,

вложенный в качественные программы развития детей раннего возраста, дает от шести до 17 долларов отдачи. В настоящее время эти инвестиции недостаточны, особенно в случае 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.

Высшее образование приобретает все большее значение по мере интеграции стран в глобальную экономику и повышения уровня их технологического развития. В среднем, в мире высшее образование повышает доходы человека на 15,8 процента.

Изменение характера труда повышает привлекательность высшего образования по трем причинам. Во-первых, технологии и интеграция повышают спрос на общие когнитивные навыки более высокого порядка, 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 учебных заведений, снизив при этом спрос на менее образованных работников. Во-вторых, высшее образование повышает спрос на обучение на протяжении жизни. Как ожидается, в течение жизни людям придется работать не только на разных рабочих местах, но и по разным специальностям. Высшее 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, высшее образование — в первую очередь, университетское, — становится в условиях изменения характера труда более привлекательным, выступая в качестве платформы для внедрения инноваций.

По мере изменения характера труда некоторые работники оказываются в ситуации, когда имеющихся у них навыков постоянно недостаточно. Сегодня людей трудоспособного возраста постоянно беспокоят перспективы 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, — слишком часто успеху мешает недостаточная проработка. Существует три пути повышения уровня 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 в условиях будущего рынка труда, однако организация такого обучения требует серьезного переосмысления.

## 2. Политика в области социальной защиты и труда

Появление рабочих мест нового поколения требует повышения эффективности социальной защиты. Традиционные модели социальной защиты, предусматривающие постоянный оплачиваемый наемный труд, четкое определение работодателя и работника и фиксированный пенсионный возраст, постепенно теряют свою значимость. 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. Финансирование пенсий и других видов страхования за счет отчислений от заработной платы, взимаемых с официально занятых работников, имеет мало смысла в тех случаях, когда такие работники составляют лишь малую долю рабочей силы. **Необходимы новые способы защиты людей.**

Неформальная занятость, на условиях которой в развивающихся странах работают до 90 процентов участников рынка труда, — это серьезнейшая проблема. Большинство работников — прежде всего, малоимущих, — заняты в неформальном секторе и не имеют или почти не имеют доступа к социальной защите. Поскольку эта проблема носит системный характер и решается очень медленно, большинство людей, по всей видимости, предпочли бы иметь доступ к системе социальной защиты, которая не ставит во главу угла особенности их занятости.

Существует потребность в более широком и более постоянном охвате, нежели обеспечиваемый в настоящее время большинством программ социальной поддержки. Хотя было бы желательно внедрить более универсальные подходы, разработка конкретных систем социальной поддержки сопряжена с рядом трудностей технического, бюджетного и политического характера. Универсальные подходы, как правило, смягчают или устраняют трудности, связанные с фрагментацией программ, определением прав на получение помощи и социальной напряженностью, однако требуют серьезных дополнительных ресурсов. Так, например, безусловный базовый доход (ББД) мог бы помочь в решении некоторых проблем, однако для бюджетов многих стран с формирующейся рыночной экономикой он за пределами дорог. **Расширение программ социальной помощи должно идти рука об руку с привлечением необходимых ресурсов.**

Имея прочные и достаточные гарантии социальной защиты, люди могли бы повышать уровень своей защищенности, используя различные уровни программ с вариативным субсидированием, предусматривающие социальное страхование на основе взносов там, где для этого есть благоприятные условия, а также различные варианты добровольного страхования, если государство и рынки в состоянии их предложить.

Повышение эффективности социальной защиты и социального страхования облегчит бремя управления рисками, возлагаемое на нормативное регулирование трудовых отношений. По мере того, как более эффективные системы социальной защиты и страхования будут

обеспечивать людям более качественную защиту, гибкость мер по регулированию рынка труда может быть повышена там, где это необходимо, чтобы упростить переход с одной работы на другую. Правительства, ставящие своей целью обеспечение гражданам приемлемого уровня доходов, могли бы выплачивать прибавку к заработку за счет средств социальной помощи и, тем самым, снизить давление на минимальную ставку заработной платы, если она превышает уровень, обоснованный производительностью труда. Однако **минимальная заработная плата остается важнейшим инструментом, позволяющим сбалансировать позиции на переговорах между компаниями и работниками.** Доходы безработных можно было бы обеспечивать за счет пособия по безработице, а не компенсационных выплат при увольнении.

### 3. Мобилизация доходов

Преодоление социальной изоляции в условиях изменения характера труда требует больших затрат. Инвестиции в человеческий капитал, базовую социальную защиту, включая услуги общинных медико-санитарных работников в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой, и создание производственных возможностей для молодежи могут обойтись бюджету примерно в 6-8 процентов ВВП. Хотя фактические расходы для стран, которые предпочитают развивать уже существующие программы, могут оказаться ниже, правительствам необходимо будет обеспечивать возможности для бюджетного маневра. Многим странам с формирующейся рыночной экономикой не хватает средств из-за недостаточной налогооблагаемой базы, больших размеров теневого сектора и низкой эффективности управления.

В настоящее время в системах налогообложения наблюдаются значительные различия, особенно между странами с низким, средним и высоким уровнями дохода. Страны с высоким уровнем дохода собирают налоги — в частности, прямые — в объемах, эквивалентных гораздо более высокой доле своего национального продукта, нежели страны с более низким уровнем дохода. Страны с низким и средним уровнями дохода, напротив, в большей степени ориентируются на косвенные налоги, например, налогообложение потребления и торговли.

В большинстве стран есть возможность мобилизации дополнительных государственных доходов. По некоторым оценкам, страны Африки к югу от Сахары могли бы получать дополнительные доходы в размере от трех до пяти процентов своего ВВП за счет проведения комплексных реформ, направленных на повышение эффективности, использование новых технологий для повышения собираемости налогов и создания новых источников налогообложения.

Правительства могут сгладить пробелы в налоговой политике и соблюдении налогового законодательства с помощью ряда налогово-бюджетных инструментов, включая налог на добавленную стоимость, акцизы, налогообложение доходов физических лиц и корпораций, налоги на имущество, а также особые налоговые режимы для добывающей



промышленности в странах, богатых природными ресурсами. Потенциально крупнейшим источником доходов является налог на добавленную стоимость, который зачастую является для развивающихся стран первоочередным объектом реформирования. Однако некоторые страны до сих пор не применяют налог на добавленную стоимость. Многие другие страны, особенно в Африке к югу от Сахары, также продолжают ориентироваться на налоги с продаж. Введение налога на добавленную стоимость взамен общих налогов с продаж позволяет избежать каскадного налогообложения (взимания налогов с налогов), поскольку предусматривает только обложение налогом стоимости, добавленной в каждом следующем звене цепочки стоимости. С другой стороны, даже при наличии в странах с формирующейся рыночной экономикой налога на добавленную стоимость он может лишь в ограниченной степени влиять на формирование бюджетных доходов. Слабость бюджетно-финансовой системы часто влечет за собой проблемы с соблюдением налогового законодательства вследствие изъянов в его применении.

**Содействовать финансированию развития человеческого капитала и усилению социальной защиты могли бы и другие налоги и накопления.** Правительства часто используют акцизы для решения задач по обеспечению общественного благосостояния или экологической устойчивости, закладывая в цену тех или иных товаров социальные издержки, связанные с негативными последствиями их потребления. В 2015 году в странах Африки к югу от Сахары доля акцизов составляла всего 1,4 процента их ВВП — это менее половины от аналогичного показателя для стран Европы. Значительные доходы может принести эффективно обеспечиваемая на национальном уровне политика налогообложения выбросов углерода. Введение налогов на углерод может сопровождаться упразднением энергетических субсидий для потребителей по результатам тщательного анализа последствий применения этой меры для сокращения масштабов бедности. Отмена субсидий на энергоносители, которые наиболее активно используются бедными домохозяйствами, например, на керосин, может иметь нежелательные последствия.

Помимо налогов на товары и услуги, важную роль в расширении возможностей бюджетного маневра в странах с формирующейся рыночной экономикой может сыграть налогообложение доходов физических лиц и компаний. Схемы уклонения от налогов не изжиты. Сокращение базы налогообложения корпораций наблюдается во многих странах, однако эффективные ставки налогов можно поднять за счет сокращения налоговых льгот и введения жестких санкций за уклонение от уплаты налогов. Вопрос о взимании налогов с платежей за услуги у источника дохода становится все более актуальным по мере расширения масштабов деятельности по всему миру цифровых компаний, обладающих относительно незначительными материальными активами. Новые технологии могут упростить взимание налогов на доходы физических лиц за счет увеличения количества зарегистрированных налогоплательщиков. Другими путями расширения возможностей бюджетного маневра являются налоги на недвижимое имущество и введение или повышение эффективности режимов налогообложения добывающей промышленности.