



ФОТО И ИЛлюСТРАЦИИ: ISTOCK, VILJA SILVA, ISTOCK, AZAYALEEV

БОРЬБА С НЕРАВЕНСТВОМ НА ВСЕХ ФРОНТАХ

Комплексные меры налогово-бюджетной политики могут помочь справиться с неравенством на всех этапах его возникновения

Давид Амаглобели и Селин Тевено

Есть все основания полагать, что пандемия COVID-19 приведет к затаятому обострению неравенства, что еще больше увеличит разрыв между бедными и богатыми в странах с развитой экономикой и затормозит прогресс в развивающихся странах. Многие низкоквалифицированные работники, молодые люди и женщины потеряли источники дохода и возможность устроиться на работу. Кроме того, из-за пандемии ускорились такие долгосрочные тенденции, как автоматизация и цифровизация, что вскоре может привести к устареванию многих профессий. Масштабные сбои в образовательном процессе грозят серьезно ударить по перспективам сегодняшней молодежи. Из-за неравного доступа к вакцинам и более долгого восстановления страны с низким доходом стали отставать еще больше.

Различные показатели неравенства — дохода, благосостояние, уровень образования, пол, состояние здоровья, неодинаковые возможности — тесно взаимосвязаны и усиливают влияние друг друга. Например, из-за гендерного неравенства наряду с неравным уровнем образования ослабляется связь женщин с рынком труда, что вынуждает их всю жизнь мириться с угрозой потерять работу или более низкими заработками. А низкая мобильность между поколениями может закреплять неравенство в доходе. С учетом сложной природы неравенства для борьбы с ним недостаточно какого-либо одного инструмента политики. Необходим комплексный подход.

Не только перераспределение

Для ограничения неравенства меры политики должны охватывать как рыночный доход — до налогов и трансфертов, или до распределения, — так и располагаемый доход после перераспределения посредством налогов и трансфертов. Государственные меры политики дораспределительного характера, нацеленные на выравнивание изначальных рыночных доходов, например с помощью государственного образования, призваны обеспечивать гражданам равные условия. Такие меры необходимы, но для ограничения неравенства их недостаточно. Нужны также государственные интервенции в виде социальных трансфертов

и налогов, которые помогают людям справиться с различными изменениями в их жизни, вызванными безработицей, старением, семейными обстоятельствами, потерей трудоспособности или болезнью.

Чтобы обуздать неравенство, требуется комплекс мер политики, которые обеспечивали бы равные условия до выхода людей на рынок труда, поддерживали бы на этом рынке справедливые и общественно приемлемые условия, а также вносили бы необходимые корректировки для сокращения неравенства путем перераспределения (см. рис. 1). В среднем успешнее справляются с неравенством страны, которые больше тратят на социальные нужды (включая образование, здравоохранение и социальную защиту) и имеют более перераспределительные налоговые системы (см. рис. 2). В этом отношении налогово-бюджетная политика — самый оперативный и эффективный инструмент борьбы с неравенством на всех этапах его возникновения.

Возможности и стимулы

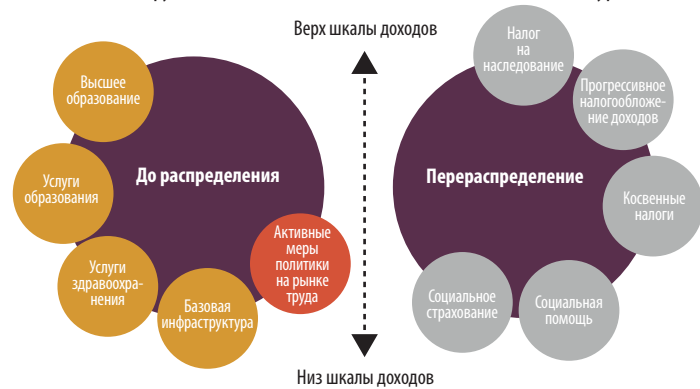
Меры налогово-бюджетной политики способны открывать новые возможности для тех, кто в противном случае оказался бы в неблагоприятных условиях. Во многих странах, как с развитой экономикой, так и с формирующимся рынком, наблюдается существенный разрыв между домохозяйствами с высокими и низкими доходами с точки зрения их доступа к качественному образованию, здравоохранению и цифровым технологиям. Из-за этого разрыва дети изначально оказываются в неравных условиях.

Государственные расходы могут отчасти сгладить разницу в объемах частных расходов на детей среди богатых и бедных и помогают снизить роль различий в статусе родителей и других неподконтрольных человеку обстоятельств. Этому способствуют меры, обеспечивающие доступ к базовой государственной инфраструктуре, например чистой воде и санитарным услугам, основные услуги здравоохранения и социальные инвестиции, например в образование. Такая политика может повысить мобильность между поколениями и, способствуя формированию человеческого капитала, внести вклад в долгосрочный рост, в первую очередь за счет повышения уровня образования

Рисунок 1

На всех этапах

Инструменты налогово-бюджетной политики могут ограничить неравенство и до, и после его появления. Некоторые больше воздействуют на людей на высших уровнях шкалы доходов, другие больше помогают тем, кто находится на нижних уровнях.



Источник: персонал МВФ.

Примечание. Кругами обозначены инструменты налогово-бюджетной политики для снижения неравенства. В левой части рисунка представлены те инструменты, которые в основном помогают устранить неравенство на этапе до распределения; в правой — те, которые эффективны на этапе перераспределения. Относительное положение инструментов по вертикали показывает место на шкале доходов, где они наиболее действенны. Желтым обозначены основные государственные услуги; серым — трансферты и налоги, а красным — меры политики на рынке труда.

среди детей из социально уязвимых слоев населения. Государственные расходы на основные услуги могут быть приоритетным направлением в тех случаях, когда неравенство в уровне доступа велико. Однако виды расходов необходимо тщательно анализировать с учетом условий каждой конкретной страны. Так, расходы на высшее образование могут приносить выгоду в основном домохозяйствам с высокими доходами.

Налогово-бюджетная политика также может помочь в борьбе с неравенством за счет стимулирования участия в рабочей силе или детского образования. Например, на предложении рабочей силы и занятости сказываются «налоговые клинья», то есть разница между «чистой» зарплатой работника и издержками работодателя на оплату труда, а также ставка налога на участие в рабочей силе, то есть разница между замещающим доходом, который получает безработный, и его ожидаемым уровнем заработка. Это в особенности актуально для вторых кормильцев в семьях. Подлежащие возмещению налоговые зачеты для семей с низкими доходами, индивидуальный подход к начислению налога на доходы физических лиц, а также более распространенная и доступная система дошкольных детских учреждений могли бы снизить дискриминацию по половому признаку и способствовать участию в рабочей силе. Обусловленные денежные трансферты, помимо борьбы с бедностью, могут предоставлять стимулы для посещения детьми школы или регулярного прохождения медосмотра.

Поддержать эффективное функционирование рынков труда способны активные меры политики на этих рынках, например создание государственных служб занятости, помогающих безработным найти подходящие вакансии, или государственные программы профессионального обучения для категорий граждан, наименее вовлеченных в рынок труда. Что касается стороны спроса, программы удержания работников, в больших количествах появившиеся в странах с развитой экономикой за время последнего кризиса, помогли правительствам инвестировать в сохранение связей в сфере занятости. Это способствовало скорейшему восстановлению экономики и предотвратило массовую потерю рабочих мест и разорение предприятий, что усугубило бы неравенство.

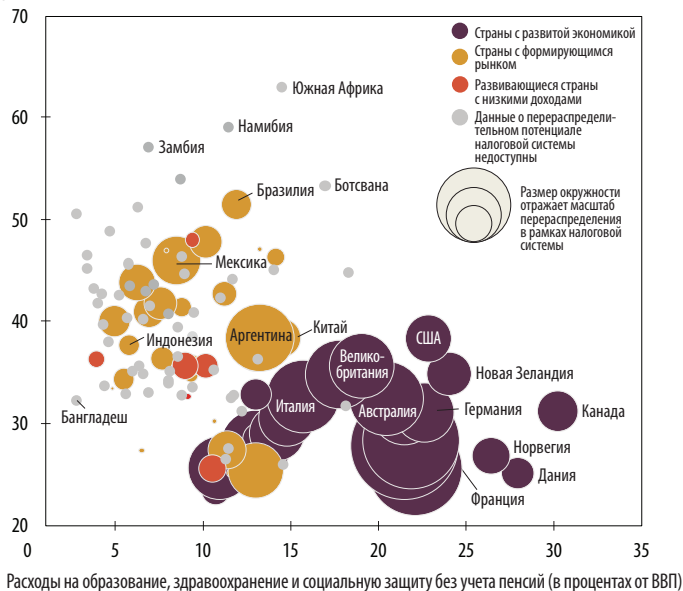
Перераспределение

Перераспределительная политика может снизить неравенство в трудовых доходах. В странах с развитой экономикой прямые налоги и трансферты в совокупности помогают сократить разрыв в доходах более чем на треть. Однако в странах с формирующимся рынком масштаб перераспределения намного скромнее. В целом неравенство в располагаемых доходах между странами с развитой экономикой и развивающимися странами и формирующимся рынком на 85 процентов определяется перераспределением. Социальные трансферты преиму-

Рисунок 2

Социальные расходы, налоги и неравенство

В странах с более высокими социальными расходами и более перераспределительными налоговыми системами неравенство обычно меньше, хотя неравенство — сложное понятие, на которое влияют и другие факторы. (Неравенство доходов, индекс Джини)



Источники: Инструмент оценки расходов ДБВ МВФ; Статистика государственных финансов МВФ; Набор данных о неравенстве доходов ДБВ МВФ (Джини) и Рабочий документ МВФ 21/252 «Измерение перераспределительного потенциала мер налоговой политики».

Примечание. Индекс Джини показывает, насколько распределение переменной, такой как доход или богатство, среди физических лиц или домохозяйств в экономике отличается от абсолютно равного распределения. Показатель Джини, равный нулю, соответствует абсолютному равенству, а равный единице — абсолютному неравенству.

Меры налогово-бюджетной политики способны открывать новые возможности для тех, кто в противном случае оказался бы в неблагоприятных условиях.

щественно помогают снизить неравенство внизу шкалы доходов, а налоговые меры — наверху.

Что важно, в основном перераспределение осуществляется при помощи социальных трансфертов — социальной помощи, страхования на случай безработицы и пенсий. Эффективность социальных трансфертов в борьбе с бедностью и неравенством зависит не столько от общих объемов расходов, сколько от того, охватывают ли они наиболее уязвимые группы населения и являются ли они достаточными. Как во многих случаях при разработке и проведении политики, в данном вопросе принципиально важна продуманность. Точно нацеленные трансферты могут поддержать уязвимые слои населения при сохранении приемлемого уровня затрат. В этом смысле резкий рывок в цифровизации дает правительствам новые возможности. Например, с помощью цифровых технологий можно быстрее и легче выявлять претендующие на трансферты домохозяйства и проверять их право на получение помощи. Как следствие, правительства могут улучшить охват и адресность программ и сократить утечку средств в результате мошенничества, коррупции и ошибок. Более прогрессивное налогообложение наряду с мобилизацией доходов в интересах финансирования социальных расходов обладает значительным потенциалом для снижения неравенства, особенно в странах, где общее налоговое бремя невелико, а его прогрессивный характер выражен слабо. В целях создания налоговых систем, более нацеленных на перераспределение, страны могут повысить ставку налога для лиц с самыми высокими доходами, предоставить домохозяйствам с низкими доходами (и работающими членами) налоговые зачеты и ограничить налоговые лазейки для дохода на капитал (выплата дивидендов, процентов и прирост стоимости капитала).

Чтобы мобилизовать дополнительные поступления для финансирования социальных расходов, особенно в странах с низким потенциалом в области сбора налогов, требуются реформы налоговой политики и администрирования. Косвенные налоги, такие как налог на добавленную стоимость и акцизы, служат важным источником дохода для большинства правительств, причем их относительно легко устанавливать и собирать. При том что налоги на потребление иногда регрессивны, они тоже могут служить целям сглаживания неравенства, если поступления от них использовать для финансирования основных государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и инфраструктура, поскольку бедные домохозяйства получают от таких услуг большую выгоду пропорционально своему доходу, чем богатые домохозяйства.

Чтобы значительно увеличить поступления от прямых налогов, необходимо провести серьезные реформы управления и воспользоваться возможностями цифровизации. К числу последних относится сбор данных о расходах домохозяйств в режиме

реального времени, что может способствовать прогрессивному налогообложению потребления. Дополнительные возможности для получения доходов создают также международные реестры владения активами и повышение прозрачности. Благодаря реформам налогового администрирования могут появиться ресурсы для увеличения расходов на здравоохранение, образование и социальную защиту.

Преодоление противоречий

Налогово-бюджетная политика часто предполагает поиск компромиссов. При жестких бюджетных ограничениях правительствам приходится расставлять приоритеты. Нынешний кризис сделал этот процесс более болезненным. Налогово-бюджетная политика помогла людям сохранить средства к существованию и способствовала быстрому восстановлению, но это было достигнуто ценой беспрецедентно высокого уровня долга в странах с развитой экономикой. Многим развивающимся странам с низкими доходами грозит критическая ситуация, связанная с задолженностью. С учетом этих уязвимых мест многие страны в среднесрочной перспективе должны будут реализовать меры политики, направленные на устойчивое снижение уровня дефицита.

Эта бюджетная консолидация будет проходить в более сложных условиях на фоне возрастающей потребности в расходах, связанных со старением населения, изменением климата и ускорением цифровизации. Многим странам придется поддерживать более высокий уровень расходов на здравоохранение и повышать расходы на образование.

Правительства могут разрешить эти острые противоречия — то есть необходимость, с одной стороны, уменьшить факторы уязвимости бюджета, а с другой — поддержать всеобъемлющее восстановление экономики — при помощи обоснованной политики, опирающейся на убедительную среднесрочную бюджетную стратегию. Опыт поддерживаемых МВФ программ показывает, что бюджетную консолидацию возможно проводить при минимизации негативного воздействия на уязвимые слои населения. Такие среднесрочные меры политики должны учитывать специфику конкретной страны. В странах, испытывающих существенное давление на бюджет в связи со старением населения, необходимы структурные реформы пенсионной системы и здравоохранения. В других стоило бы сосредоточить усилия на устранении расточительных субсидий и на повышении эффективности расходов на государственные инвестиции и товары и услуги. Многие страны могут повысить доходы за счет расширения налоговой базы и укрепления административного потенциала. **ФР**

ДАВИД АМАГЛОБЕЛИ — заместитель начальника отдела;
СЕЛИН ТЕВЕНО — старший экономист Департамента по бюджетным вопросам МВФ.