



Как реагировать на растущие требования о решении проблемы неравенства доходов — руководство для пользователей

19 марта 2014 года

Санджив Гупта и Майкл Кин

Министры финансов переживают сейчас тяжелые времена. Бюджетные ограничения являются жесткими, а повышение темпов экономического роста остается приоритетной задачей. В то же время неравенство доходов возрастает, растут и требования общественности к правительствам сделать что-то для решения этой проблемы за счет налоговой политики и политики в области расходов. Что необходимо сделать министру? Как он или она может удовлетворить эти требования, которые представляются несовместимыми?

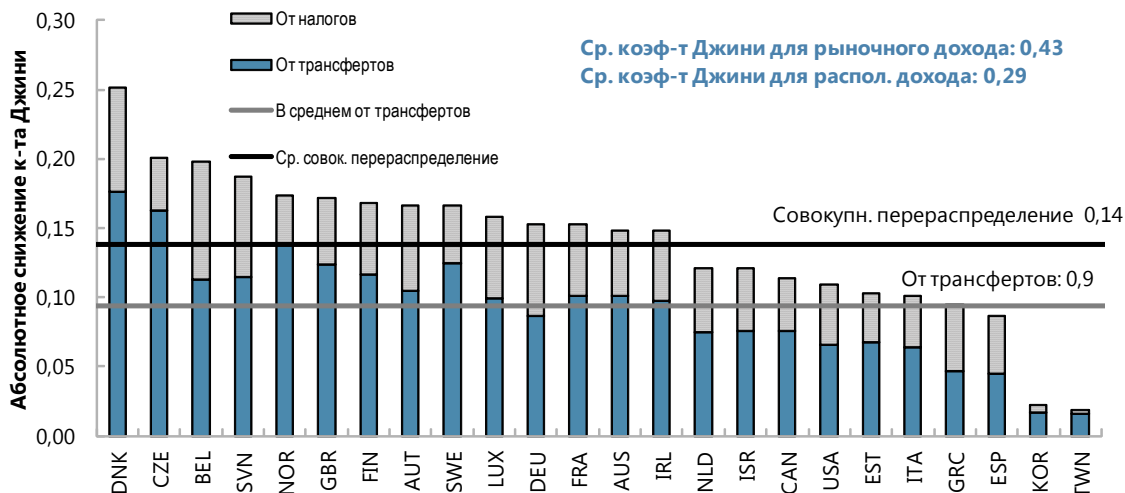
В новом [документе](#) МВФ приводится ряд рекомендаций. У правительств, безусловно, имеются свои цели в области справедливости. Цель работы заключается как раз в том, чтобы проанализировать, каким именно образом страны могут достичь своих целей в области перераспределения (какими бы они ни были) с наименьшими возможными издержками для экономической эффективности (может быть, даже при ее повышении). Это может содействовать обеспечению устойчивого роста и, во многих случаях, привести к экономии бюджетных средств. В предыдущей [работе](#) исследователей МВФ было установлено, что в среднем перераспределение через бюджет было связано с более высокими темпами экономического роста, поскольку оно помогает уменьшить неравенство.

Основной тезис последней работы состоит в том, что структура политики имеет большое значение. В то же время полученный опыт был разнообразным: меры перераспределения, если они осуществляются непродуманно или в чрезмерных масштабах, приводят к искажениям. Но опыт также показывает, что некоторые меры налогово-бюджетной политики, направленные на перераспределение, такие как развитие человеческого капитала малообеспеченных домашних хозяйств, могут в действительности способствовать повышению эффективности и поддерживать экономический рост. Это говорит о том, что дьявол кроется в деталях.

Воздействие налогов и расходов на перераспределение

Налогово-бюджетная политика играет значительную роль в уменьшении дифференциации доходов в странах с развитой экономикой — в основном за счет трансфертов, таких как пенсии и другие пособия по социальному обеспечению. Налоги на доходы также играют определенную роль. Например, в странах с развитой экономикой трансферты и налоги на доходы, как было установлено, сократили неравенство (измеряемое коэффициентом Джини) в среднем примерно на треть (рис.).

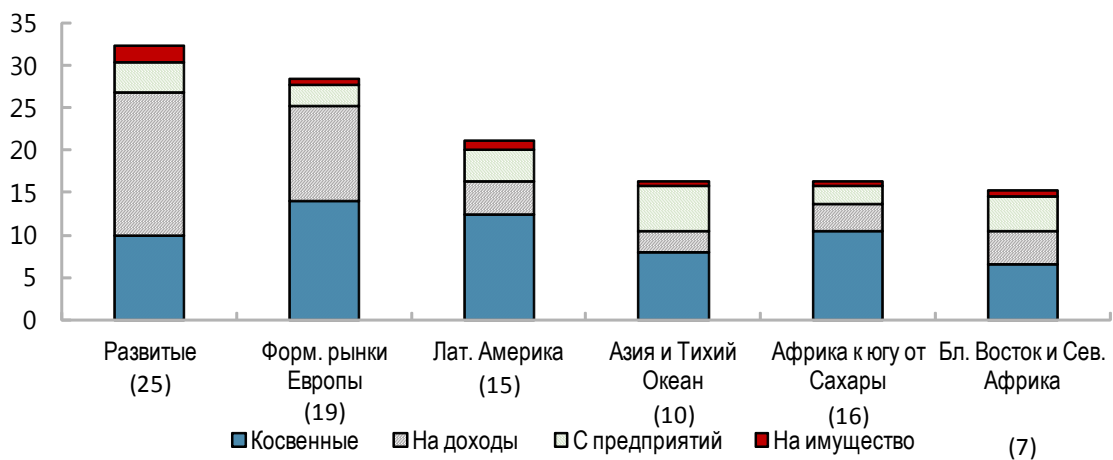
Воздействие налогово-бюджетной политики в странах с развитой экономикой на перераспределение, середина 2000-х годов

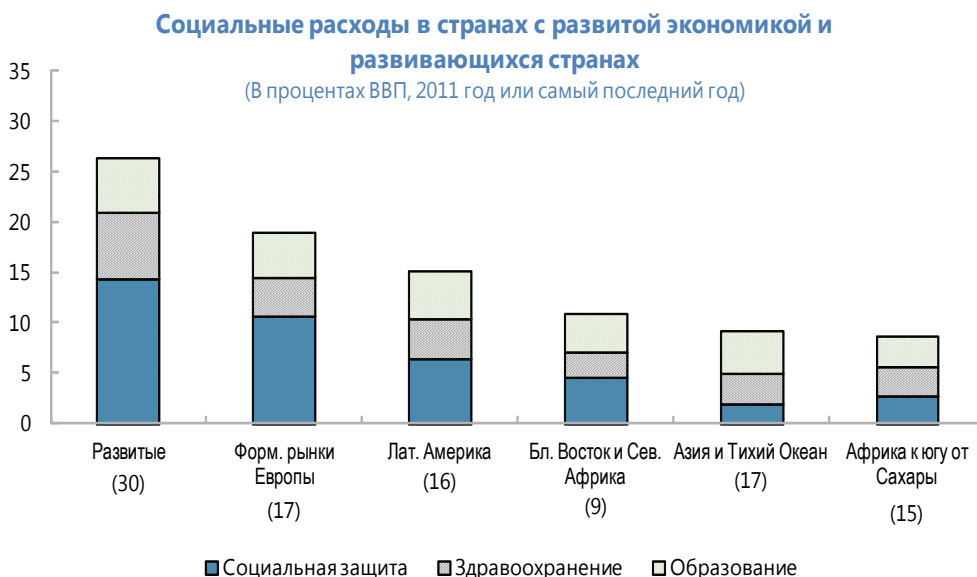


В развивающихся странах низкий уровень налоговых поступлений и расходов ограничивает масштабы перераспределения через бюджет, равно как и неполный доступ малоимущих к государственному образованию и здравоохранению.

Налоговые доходы в странах с развитой экономикой и развивающихся странах

(В процентах ВВП, 2011 год или самый последний год)





С учетом более низких доходов у развивающихся стран также существенно ниже уровень социальных расходов, при этом на социальные пособия (социальное страхование и социальную помощь) приходится относительно меньшая доля. Перераспределительный эффект социальных пособий дополнительно уменьшается в силу неполноты охвата групп с более низкими доходами и большой доли трансфертов, достигающих групп с более высокими доходами. В отличие от ситуации в странах с развитой экономикой, распределение расходов в натуральной форме (образование и здравоохранение) усиливает, а не сокращает неравенство, отражая тот факт, что малоимущие, которые часто проживают в сельской местности, часто имеют менее широкий доступ к государственным школам или учреждениям здравоохранения.

Продуманные меры — вверх или вниз шкалы доходов

Для эффективного перераспределения без внесения искажений требуется тщательная разработка мер в области налогов и расходов, при этом особое внимание должно уделяться тем, кто находится вверх или вниз шкалы распределения доходов. Все группы по уровню доходов должны платить справедливую долю налогов, в том числе группы с самыми высокими доходами. Но ставки налогов не должны быть слишком высокими и вести к значительному снижению участия в трудовой деятельности и инвестиций, поскольку это может сдерживать экономический рост в ущерб всем слоям населения. Налоги должны быть также разработаны таким образом, чтобы их нельзя было легко избежать.

В целях содействия группам с наиболее низкими доходами первоочередное внимание следует уделять программам расходов, которые обеспечивают улучшение их здоровья и образования. Поскольку эти программы приводят к повышению производительности труда, они могут одновременно уменьшать неравенство и повышать темпы экономического роста. Другой важной рекомендацией относительно программ расходов является их ориентация на группы с более низкими доходами, а не на их осуществление в равной мере в интересах богатых и малоимущих. Важно не снимать слишком рано эти выплаты при повышении доходов, чтобы не

создавать значительных отрицательных стимулов к труду. Но при успешной реализации эти адресные расходы могут помочь странам достичь своих целей в области перераспределения при снижении бюджетных затрат.

Что это в точности означает для министра, стремящегося уменьшить неравенство? Прежде всего, это означает анализ налоговых и расходных аспектов в совокупности, а не по отдельности. В части налогообложения странам с развитой экономикой и развивающимся странам могут рассмотреть следующие возможности:

- **Повышение роли периодических налогов на имущество.** Налоги на имущество во многих странах используются недостаточно, особенно в развивающихся странах, где у них есть значительный потенциал.
- **Более прогрессивные подоходные налоги с физических лиц.** У ряда стран есть возможность перейти от единых ставок налогообложения к более прогрессивным структурам ставок. Прогрессивному характеру этих налогов также часто препятствуют вычеты, которые в непропорциональной степени благоприятствуют группам с более высокими доходами.
- **Возрождение налогов на наследство и дарение.** Хотя они никогда не были и, возможно, никогда не будут крупными источниками доходов, их умеренное расширение таким образом, который исключает массовое уклонение и законное уменьшение (ошибка многих систем в прошлом), может возыметь заметный эффект.

В части расходов министр может рассмотреть следующие меры:

- **Расширение доступа малообеспеченных семей к образованию и здравоохранению.** Один из путей достижения этой цели в области образования заключается в расширении стипендий на обучение для малообеспеченных семей. В развивающихся странах при обеспечении доступа к здравоохранению основное внимание следует уделять оказанию важнейших услуг; странам с развитой экономикой следует делать упор на сохранении доступа для малоимущих, даже в периоды сдерживания расходов.
- **Повышение адресности социальных пособий и усиление стимулов к труду.** Нецелевые льготы, такие как энергетические субсидии, следует заменить более адресными программами (соответствующие стратегии рассматриваются в недавно вышедшей [книге](#) МВФ. В странах с развитой экономикой привязка социальных пособий к участию в рабочей силе (в том числе за счет субсидий на уход за детьми и налоговых кредитов на детей) может усилить стимулы к выходу на рынок труда и уменьшить зависимость от социальных пособий.
- **Сохранение пенсий и повышение пенсионных возрастов.** В странах с развитой экономикой это означает отсутствие снижения уровня пособий для малообеспеченных пенсионеров. В развивающихся странах, где пенсии получает лишь небольшая доля пожилых малоимущих, основное внимание следует уделять расширению охвата за счет социальных пенсий на основе проверки нуждаемости, не основанных на взносах. В новой [книге](#) МВФ подробно рассматриваются эти вопросы.

Заключительные замечания

Для разработки эффективной политики требуется внимательный учет деталей. Но правительствам не следует упускать из виду более широкую картину. Например, воздействие налогов и расходов следует рассматривать в совокупности, а не отдельно по каждому инструменту; перераспределение всегда должно быть согласовано с другими макроэкономическими целями. При разработке необходимо также надлежащим образом учитывать ограничения административного потенциала. Но эти препятствия не являются непреодолимыми, положительный фактор состоит в том, что сейчас имеется много знаний о том, как правительствам лучше всего сочетать требования справедливости и эффективности.