



Специальная серия по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Эта записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

Меры по смягчению воздействия на домохозяйства: оценка универсальных трансфертов (УТ)¹

Среди мер по преодолению глубокого экономического спада, вызванного вспышкой коронавируса, звучат призывы внедрить универсальные — или почти универсальные² трансферты (УТ) — в качестве прямого и быстрого способа поддержать многочисленные домохозяйства, пострадавшие от вируса или от вызванных им тяжелых экономических последствий. В настоящей записке представлен анализ вопросов, связанных с разработкой и внедрением УТ, и рассматриваются политэкономические аспекты предоставления единой поддержки домохозяйствам в условиях текущего кризиса. В разделе I приводится сравнение схожих с УТ мер с другими вариантами социальной поддержки, которыми страны располагают в настоящее время, а также содержится простая классификация мер для оценки условий, при которых предоставление УТ было бы предпочтительным инструментом поддержки доходов домохозяйств. Во II разделе анализируются политэкономические аспекты, связанные с универсальным характером поддержки, рассматриваемые в настоящее время во многих странах.

Просьба направлять вопросы и замечания к данной записке по адресу:
cdsupport-spending@imf.org

¹ Подготовлено Делфин Прейди.

² Для краткости в записке используется сквозной термин УТ, который касается универсальных и почти универсальных схем. Термин «почти универсальный» означает предоставление пособий отдельным группам населения. Например, исключить домохозяйства или граждан с высоким доходом можно с помощью процедуры саморегистрации или повышения ставок подоходного налога в верхней части шкалы распределения доходов для компенсации сумм выплаченных пособий.

I. УНИВЕРСАЛНЫЕ (ИЛИ ПОЧТИ УНИВЕРСАЛЬНЫЕ) ТРАНСФЕРТЫ КАК ВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПОДДЕРЖКИ ДОХОДОВ

В условиях пандемии Covid-19 в некоторых странах в рамках антикризисных бюджетных мер защиты домохозяйств от потрясений, затрагивающих занятость и доходы, все больший интерес приобретает тема универсальных трансфертов. За период с начала кризиса в ряде развитых экономик УТ были внедрены в качестве дополнения к действующей системе социальных пособий (а в некоторых странах такая возможность рассматривается). Примерами могут служить [Гонконг](#), [Сербия](#), [Сингапур](#) и [США](#)³. Цель таких трансфертов — предоставить домохозяйствам, столкнувшимся с потрясениями в виде сокращения доходов, временной поддержки для частичного покрытия таких жизненно важных расходов, как продовольствие, жилищно-коммунальные услуги, ипотека, аренда, медицина и транспорт. В принципе, если рассматривать программы УТ как инструменты перераспределения доходов, то они не обязательно являются единовременными или временными мерами. В данной записке УТ рассматриваются как краткосрочные — единовременные или, возможно, повторяющиеся несколько раз в течение короткого срока — промежуточные меры и «спасательный круг» для поддержания доходов до тех пор, пока не будут активированы действующие пособия или не восстановится занятость⁴.

Совокупные бюджетные расходы на предоставление временных мер типа УТ, охватывающих все взрослое население, будут немалыми⁵. Так, например, распределение среди всего взрослого населения (т.е. лиц старше 18 лет) 5 процентов медианного подушевого дохода в странах ОЭСР — величины, сопоставимой с размером утвержденного в США индивидуального УТ в размере 1 200 долларов США (что составляет около 6 процентов медианного дохода в США), — повлечет за собой совокупные бюджетные затраты в размере от 0,7 процента ВВП в Ирландии до примерно 1,9 процента ВВП в Турции (рисунок 1)⁶. В европейских странах расходы на такой вид трансферта составят в среднем около 1,5 процента ВВП или 40 процентов текущих государственных расходов на социальную помощь и пособия по безработице (рисунок 1). Если такой трансферт будет предоставлен всему населению, то затраты будут выше. С другой стороны, если предоставление трансферта будет носить адресный характер — исходя из уровня доходов, наличия работы или состава семьи, — то расходы на такую меру будут ниже. Так, например, предоставление адресного трансферта исключительно детям (моложе 18 лет) и пожилым гражданам (старше 65 лет) в странах ОЭСР позволит вдвое сократить затраты бюджета со среднего уровня в 1,3 до среднего уровня примерно в 0,7 процента ВВП. В странах с устойчивой системой социальной защиты (т.е. в большинстве развитых экономик) введение меры типа УТ, затраты на которую в среднем составляют 1,5 процента ВВП, будет означать повышение действующих социальных пособий и пособий по безработице примерно на 75 процентов.

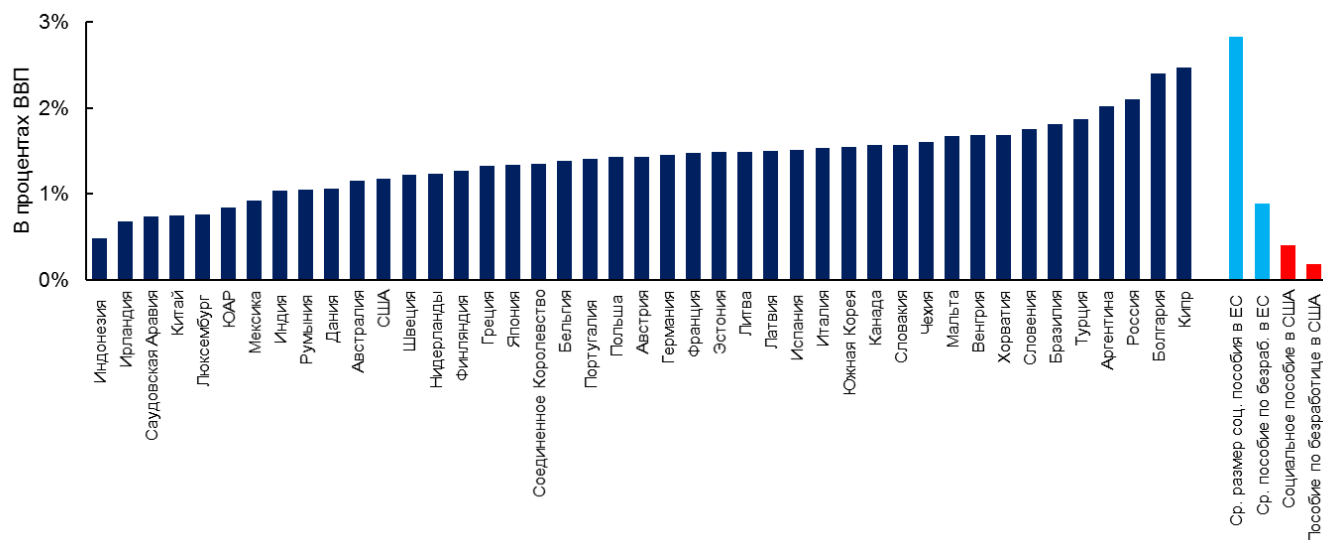
³ В США введен подлежащий возмещению налоговый кредит в размере 1 200 долларов США для всех граждан, в том числе получателей социальных пособий, уровень валового заявленного дохода которых ниже 75 000 долларов США, при этом на каждого ребенка предусмотрена дополнительная сумма в 500 долларов США; для граждан, валовый доход которых составляет от 75 000 до 100 000 долларов США, налоговый кредит сокращается до нуля.

⁴ Вопросы целесообразности введения программ типа УТ в рамках постоянно действующей в стране системы перераспределения доходов рассматриваются в [Francese and Prady \(2018\)](#).

⁵ Чистые бюджетные расходы на УТ зависят от того, подлежат ли они налогообложению или заменяют собой другие социальные программы.

⁶ Оценка валовых бюджетных затрат зависит от демографической ситуации в стране (например, чем моложе население страны, тем дешевле обойдется программа распределения УТ среди взрослого населения), и от показателя неравенства по доходам, которое определяется как разница между медианным и средним доходом на душу населения. Вопросы влияния на неравенство рассматриваются в [Бюджетном вестнике за октябрь 2017 г.](#) И в [Francese and Prady \(2018\)](#).

Рисунок 1. ОЭСР: валовые расходы бюджета на УТ, установленного на уровне 5 процентов медианного дохода на душу населения (В процентах от ВВП)



Источник: расчеты сотрудников МВФ в ПРМЭ, ООН, ОЭСР, Европейской КФОГУ и данные портала статистики бедности Всемирного банка PovcalNet. Источник данных о медианном доходе в Китае, Индии, Индонезии и Саудовской Аравии — Gallup (2013).

Примечание. Трансферт распределяется среди всего взрослого населения старше 18 лет. Расходы на социальное содействие охватывают семьи, пособия на жилье и пособия на преодоление социальной отчужденности во всех европейских странах (27 стран ЕС+ Соединённое Королевство, Норвегия, Исландия и Швейцария), а также семейные пособия и пособия на преодоление социальной отчужденности в США; UB — это пособия по безработице.

Каким бы пакет бюджетных мер ни был, в первую очередь, необходимо установить, можно ли расширить охват и повысить размер пособий в рамках действующей системы социальной помощи.

В отличие от адресных трансфертов, УТ предполагает равное распределение средств среди населения, что позволит потенциально расширить охват домохозяйств, не попадающих под адресные программы, но ценой сокращения размера пособий малоимущим домохозяйствам. Вот почему важно сначала оценить возможности укрепления систем социальной защиты, поскольку между ними имеются большие различия в зависимости от групп стран по доходам. Многие богатые страны со сложившимися системами социальной защиты наращивают предоставление социальной помощи и пособий по безработице за счет смягчения критериев получения такой помощи, расширения категорий получателей пособий и удлинения сроков их действия⁷. Так, в США пособия по безработице предоставляются лицам, занятым на условиях сдельной оплаты, самозанятым и независимым подрядчиками. Напротив, в большинстве экономик с развивающимся рынком и с низким уровнем доходов укрепить слабые системы социальной защиты, чтобы обеспечить действенное предоставление своевременной и столь необходимой помощи, будет намного сложнее⁸. Между тем можно воспользоваться готовыми альтернативами, такими как смягчение условий оплаты либо единовременные фиксированные субсидии,

⁷ См. сопроводительную статью «Расходные меры политики в поддержку предприятий и домохозяйств».

⁸ Любой схеме трансфертов присущи те или иные негативные стимулы для работников (либо в виде дохода, либо его замены). Универсальные трансферты, как правило, в среднем обладают менее искажающим эффектом. Для того чтобы должным образом оценить искажающий эффект любого инструмента экономической политики, требуется комплексная оценка соотношения налогов и пособий, поскольку отношение предельных ставок налогов и подоходных налогов к размеру социальных пособий для домохозяйств, имеющих право на их получение, может быть высоким, а это свидетельствует о том, что в рамках действующих адресных систем стимулы к тому, чтобы не работать, могут быть весомыми.

адресно предоставляемые домохозяйствам, проживающим на условиях социального найма (на оплату аренды), или оплачивающим жилищно-коммунальные платежи по социальным тарифам, в которых уже заложены бюджетные расходы на меры, подобные УТ. Однако нецелевые УТ, возможно, более эффективны⁹.

Универсальные трансферты можно рассматривать как вспомогательные инструменты поддержки доходов в дополнение к действующим системам социальной помощи, которые могут испытывать высокую нагрузку в условиях кризиса. В условиях приостановки экономической деятельности наибольшие издержки несут лица, ранее не получавшие какие-либо социальные пособия и не имеющие сбережений на случай внезапного снижения доходов. В странах, где оказавшиеся без работы граждане могут обратиться за имеющимися пособиями по безработице, возможны серьезные задержки, поскольку администрации с трудом справляются с огромным количеством одновременных обращений¹⁰. Если, помимо массового притока новых обращений, программы будут расширяться без соответствующего дополнительного увеличения штата сотрудников социальных администраций на фоне плохого качества оповещения и/или с отсутствия информации, то процесс включения новых участников в систему может затянуться из-за удлинения сроков обработки документов. В тех странах, где лица, только что потерявшие работу, не могут претендовать на действующие пособия или не охвачены ими, необходимость альтернативных и быстрых мер поддержки стоит более остро. Такая система УТ, при которой не требуется подача индивидуальных заявлений граждан, позволит обеспечить быструю помощь, а также сэкономить время для разработки более адресных схем реализации мер в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Предлагаемые меры типа УТ могут помочь смягчить падение доходов большинства населения только в том случае, если удастся быстро решить и преодолеть многочисленные проблемы, связанные со структурой и практическими аспектами их внедрения в разных странах. Воздействие этих мер будет зависеть, например, от налогообложения трансфертов и от подробных условий охвата/ограничений.

- **Проблемы реализации.** В развитых экономиках для выявления и охвата потенциальных получателей пособий могут использоваться налоговые ведомости и реестры социальных программ. Помочь могут цифровые инструменты, однако ввиду ограниченного охвата большой процент населения может не получить пособия. Опыт Индии по введению «Аадхаар» — крупнейшей биометрической системы в мире, охватившей за несколько лет 1,2 млрд жителей — можно в определенной степени воспроизвести в развивающихся экономиках, имеющих средства и централизованные информационные системы для присвоения индивидуальным финансовым счетам уникальных идентификационных номеров для осуществления прямых трансфертов. Страны, где охват населения банковскими услугами низок и/или слабо развиты системы идентификации личности, тем не менее, могли бы найти оперативное решение с помощью мобильных денежных переводов и

⁹ Более того, отсрочку или сокращение размера платежей за ЖКХ, скорее всего, необходимо будет компенсировать компаниям в таких ключевых отраслях, как электроснабжение, водоснабжение, очистка сточных вод и транспорт, что сопряжено с возможными рисками с точки зрения государственного управления. Вместе с тем, учитывая разницу между сроками получения пособий и оплаты счетов, целесообразно не отключать электро/водоснабжение и не выселять жильцов за неуплату счетов в течение определённого срока.

¹⁰ В течение последней недели марта 2020 года число впервые обратившихся за пособием по безработице американцев составило 3,3 миллиона человек — максимальное значение с 1982 года. В Соединённом Королевстве с 16 по 31 марта 2020 года за основным пособием по поддержке доходов обратилось 950 000 человек, тогда как обычно за пособием раз в две недели обращается 100 000 человек. Министерство труда и пенсионного обеспечения Соединённого Королевства направило более 10 000 сотрудников для обработки заявлений и нанимает дополнительных сотрудников, чтобы сократить задержки при проверке удостоверяющих личность документов и обработке платежей.

альтернативных методов для выявления наиболее нуждающихся получателей экстренной помощи. Примером могут служить общинные системы идентификации личности, существующие социальные и профессиональные реестры на уровне местных органов власти¹¹. Учитывая, что социальные работники и все государственные служащие, оказывающие ежедневную помощь уязвимым домохозяйствам, испытывают чрезвычайную нагрузку, введение новой программы потребует дополнительных кадровых ресурсов во всех странах.

- **Характеристики структуры.** Кроме того, потребуется согласовать важные практические параметры, такие как целесообразность: i) учета платежа в обычной базе налогообложения, применения особого режима налогообложения для еще более целенаправленного изъятия средств у граждан с более высокими доходами для компенсации сумм увеличения социальных пособий или отказа от налогообложения; ii) включения лиц, не являющихся гражданами; iii) адаптации пособий с учетом структуры домохозяйства; iv) включения в систему УТ получателей действующих пособий (что увеличит размер их пособий) или исключения их из нее; и v) разработки и объявления заслуживающей доверия стратегии прекращения действия УТ с указанием ясного срока прекращения действия программы, по крайней мере, «в условиях кризиса». С учетом этих необходимых решений простая идея «раздать всем деньги» неминуемо окажется более сложной.

При условии наличия базовой системы оказания услуг, в том числе системы идентификации личности, широкого доступа населения к финансовым услугам и распространения мобильных телефонов, ключевыми критериями при рассмотрении внедрения программ УТ могут быть эффективность существующих альтернативных видов поддержки с точки зрения i) текущего охвата бедного населения и ii) достаточности размера имеющихся пособий (рисунок 2)¹²:

- **Широкий охват/высокая степень достаточности** (например, страны Европы, Восточной Азии и Латинской Америки). Исходя из этих критериев, очевидной необходимости во внедрении программ УТ нет. Однако это может быть целесообразным, если большая доля населения не охвачена действующими программами, и это вызывает беспокойство; если ввиду высокого уровня неформальной занятости трудно охватить домохозяйства, столкнувшиеся с серьезными потрясениями, вызвавшими снижение их доходов; или включение новых получателей пособий в систему приведет к неоправданному усилению административной нагрузки в течение длительного времени. Так, во Франции было принято решение расширить предоставление пособий по частичной безработице, хорошо известных предприятиям и работникам, затраты на которые составляют примерно треть от ежегодных расходов на программы гарантированного минимального дохода. В Соединённом Королевстве к гражданам, заболевшим COVID-19 или находящимся на самоизоляции по рекомендации правительства, будут временно применяться смягченные требования по обращению в центр занятости в рамках Единых социальных выплат на детей.
- **Узкий охват/низкая степень достаточности** (например, страны Южной Азии). В тех случаях, когда это обосновано, программы УТ могут быть эффективным способом предоставления экстренной и масштабной поддержки домохозяйствам, однако их необходимо сравнивать с альтернативами, такими как отмена оплаты некоторых услуг, например, денежных переводов через мобильные телефоны, оказание нефинансовой помощи в виде товаров и услуг (особенно в сфере

¹¹ В Руанде государство будет распределять продовольствие среди «пострадавших от вируса» домохозяйств, основным источником доходов которых является неформальный сектор в Кигали (например, уличные торговцы, мототакси). Такие домохозяйства будут выявляться в каждом районе через систему «Mudu Gudus» — сеть общинных организаций, занимающихся адресным распределением государственных социальных трансфертов.

¹² Разумеется, объединение стран в широкие группы здесь и на рисунке 1 скрывает серьезные различия между ними.

здравоохранения и продовольствия) и более узкая адресная социальная поддержка определённым подгруппам населения, таким как семьи с детьми, либо отдельным регионам, учитывая дефицит бюджетных ресурсов. Например, в Индонезии увеличено предоставление электронных талонов на продовольствие на 33 процента в течение шести месяцев, что позволило оказать адресную помощь беднейшим 25 процентам населения.

- **Широкий охват/низкая степень достаточности** (например, страны региона Ближнего Востока и Северной Африки). Программы УТ могут быть эффективным способом предоставления экстренной и масштабной поддержки домохозяйствам и могут оказаться более прогрессивными, чем поддержка домохозяйств в виде ценовых субсидий. В странах с относительно развитой системой социальной защиты и охватом населения банковскими услугами реализация УТ может быть относительно простой задачей. Примером может служить Программа счетов граждан в Саудовской Аравии, в рамках которой все домохозяйства в стране получают поддержку доходов с помощью цифровых трансфертов. Однако в тех странах, где сведения о населении, охваченном обширной системой социальной защиты, не увязаны с банковской информацией, — например, для целей программ масштабного перераспределения нефинансовой помощи, — внедрение УТ, который считается инструментом денежной помощи в виде наличных выплат либо цифровых платежей — может оказаться более сложной задачей и, возможно, его следует трансформировать в нефинансовую помощь.
- **Узкий охват/высокая степень достаточности** (например, страны Африки к югу от Сахары). В тех случаях, когда это обосновано, программы УТ могут дополнять действующие программы, поскольку перераспределение имеющихся ресурсов для охвата более широкого круга домохозяйств приведет к более значительному сокращению размера пособий в нижней части шкалы распределения доходов. Как и в случае с узким охватом/низкой степенью достаточности, в качестве альтернативы можно рассматривать увеличение объёма предоставляемых товаров и услуг (особенно в сфере здравоохранения, водоснабжения и транспорта).

Рисунок 2. В тех случаях, когда это обосновано, меры типа УТ могут быть частью инструментария социальных расходов



Источник: сотрудники МВФ.

Примечание: показатели достаточности и охвата относятся к действующим программам социального содействия. Показатель достаточности отражает отношение суммы пособия к расходам населения в нижнем квинтиле шкалы распределения по доходам (приблизительная оценка на основе обследования совокупных расходов домохозяйств); охват отражает отношение получателей пособий к общей численности населения в нижнем квинтиле шкалы распределения по доходам. SSA — страны Африки к югу от Сахары.

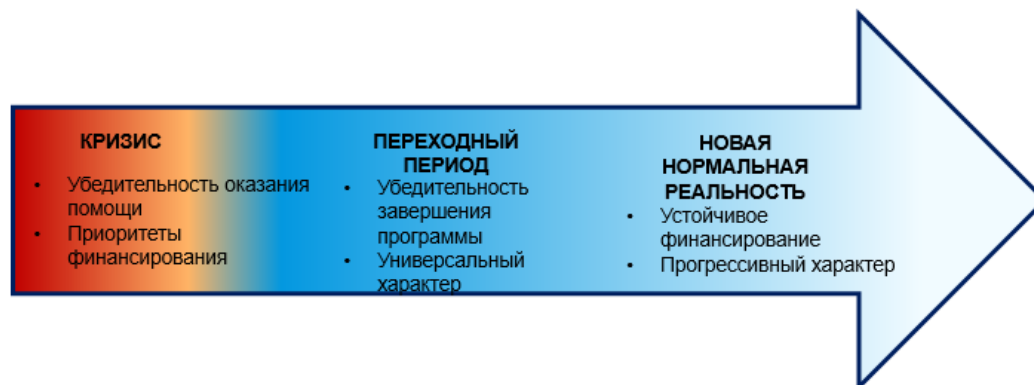
II. ПОЛИТЭКОНОМИЯ УНИВЕРСАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ДОХОДА

С точки зрения политэкономии введение временного УТ может быть политически сложной задачей в силу трех основных причин: i) убедительность введения и отмены программы, ii) изменение общественного отношения к понятию универсального дохода и iii) возможности финансирования. Эти риски могут возникать с разной степенью вероятности, которая зависит от сроков введения УТ (рисунок 3).

- **В течение кризиса.** Учитывая масштабные издержки для населения, связанные с приостановкой экономической деятельности, широкий охват программы УТ и его анонсированный исключительный характер, скорее всего, будут положительно восприняты широкой общественностью, что будет способствовать усилению чувства солидарности. Такая нестандартная и затратная мера может в дальнейшем помочь сгладить восприятие государственной поддержки как несправедливой, при которой предпочтение отдается предприятиям/работодателям. Преследуемые УТ цели доступны для распространения и понимания, что вселяет уверенность в способность государства действовать на благо населения во время кризиса. Эти преимущества несут в себе два важных политических риска для государственных органов. Во-первых, они должны оказывать действенную и своевременную поддержку домохозяйствам, иначе доверие к ним быстро угаснет. Во-вторых, им необходимо изыскивать ресурсы для финансирования относительно дорогостоящей программы, а это означает выбор между расходными приоритетами в условиях дефицита бюджетных средств и распределение средств между различными потребностями — от помощи предприятиям на грани банкротства до поддержки ключевых отраслей, таких как электроэнергетика, водоснабжение, транспорт и системы поставок продовольствия, которые должны работать в непрерывном режиме.
- **В течение переходного периода.** После завершения кризиса необходимость универсальной поддержки дохода снизится, тогда как потребность в усилении адресного распределения дефицитных средств на финансирование других приоритетов будет нарастать. В пакетах экономической помощи необходимо соблюсти баланс между поддержкой, оказываемой предприятиям и домохозяйствам, и мерами по постепенному пересмотру приоритетных расходов по мере изменения потребностей отраслей и домохозяйств. Разработчикам политики также следует помнить об экстренном характере УТ во избежание трудностей при сокращении масштабов помощи после кризиса, а также о разнице во времени между политическими обещаниями и их выполнением. Если по мере создания/восстановления рабочих мест будут нарастать опасения по поводу того, что обеспеченные домохозяйства получают УТ, то в стратегии финансирования этой меры следует учесть ее прогрессивный характер. Это без труда можно сделать при условии налогообложения УТ в рамках прогрессивных налогов, таких как прогрессивные подоходные налоги и налоги на имущество. Это позволит изъять в пользу государства перечисленные ранее средства группам с более высоким уровнем доходов. Для дальнейшего обеспечения прогрессивного характера налогов и трансфертов можно повысить ставку подоходного налога в верхней части шкалы распределения доходов, с тем чтобы практически исключить более состоятельные домохозяйства из перечня получателей пособий.
- **В течение новой «нормальной» реальности.** Инфраструктура УТ, т.е. информация и данные, собранные о получателях пособий, и механизмы оказания помощи, могут стать основой для укрепления системы социальной защиты, а это может произойти только в среднесрочной перспективе из-за сложностей оказания справедливой помощи наиболее уязвимым слоям населения в пределах обоснованных бюджетных затрат. Вопросы прогрессивного характера пособий и бюджетного пространства могут быть решены в течение среднесрочного периода. Однако для эффективного перехода от кризисных УТ к более устойчивой форме социальной защиты в большинстве стран с формирующимся рынком и в развивающихся экономиках потребуются

немалые инвестиции для создания универсальных реестров граждан, объединения социально-экономических и налоговых баз данных, систем электронных трансфертов и расширения доступа к финансовым услугам¹³.

Рисунок 3. Политические риски, связанные с УТ, по мере развития кризиса



Источник: сотрудники МВФ.

¹³ См. также сопроводительную записку «Охват домохозяйств в экономиках с формирующимся рынком и развивающихся странах: удостоверения личности граждан, социо-экономические данные и оказание цифровых услуг».