



Специальная серия публикаций о мерах налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

Охват домашних хозяйств в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах: идентификация личности, социально-экономические данные и цифровые услуги¹

Одна из основных проблем, стоящих перед директивными органами, заключается в том, как защитить домашние хозяйства во время экономического кризиса. Для того чтобы охватить затронутые кризисом группы, требуется достаточная информация об основных характеристиках домашних хозяйств (такая, как доходы и структура домашних хозяйств), а также надежная система оказания услуг, обеспечивающая, чтобы помощь достигала целевых выгодоприобретателей. Это создает особые проблемы для стран с формирующимся рынком и низкими доходами, которые имеют большой неформальный сектор и, соответственно, ограниченные источники информации о занятости и доходах большинства населения. В настоящем документе рассматривается значимость систем идентификации личности, интегрированных баз социально-экономических данных и цифровых систем оказания услуг для расширения охвата социальной защитой в указанных условиях.

Любые вопросы и замечания по настоящей статье следует направлять на адрес cdsupport-spending@imf.org.

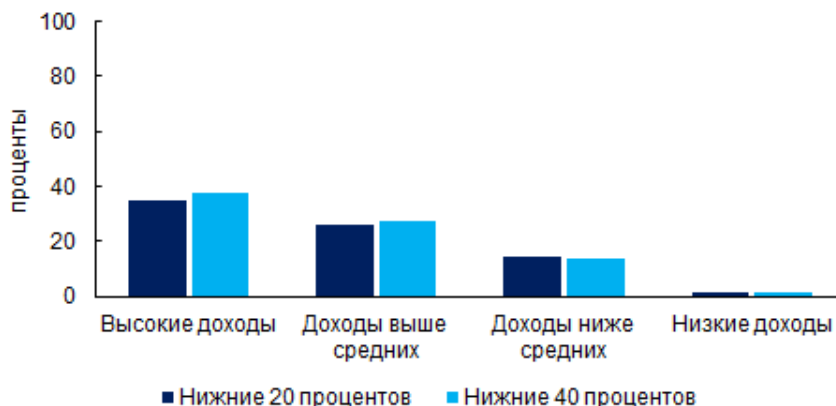
Одна из основных проблем, стоящих перед директивными органами в странах с формирующимся рынком и низкими доходами, связана с тем, как поддержать рабочую силу и домашние хозяйства, переживающие шоки занятости и доходов². Адресное предоставление государственной поддержки на основе дохода требует достоверной информации о занятости и доходах, которая обычно имеется только для занятых в «формальном» секторе, которые официально зарегистрированы в качестве работников или самозанятого населения и могут облагаться налогами на доходы и на нужды социального обеспечения. Отсутствие подобной информации для «неформальных» работников ограничивает способность правительств эффективно направлять ресурсы пострадавшим от кризиса домашним хозяйствам. Эта проблема особенно остро стоит в странах с низкими доходами и развивающихся странах (СНДРС) с большим неформальным сектором, где около двух третей работников зарабатывают себе на жизнь в неформальной экономике³. Это один из основных факторов, объясняющих очень низкий охват систем социального страхования в этих странах, которые обычно определяют наличие прав на пособия и уровни выплат и взносов на основе доходов и/или «формальной» занятости (рис. 1).

¹ Подготовила Дельфина Прейди.

² См. сопутствующий документ из этой серии – «Политика расходов для поддержки компаний и домашних хозяйств».

³ Доклад Всемирного банка 2019 года [Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work](#).

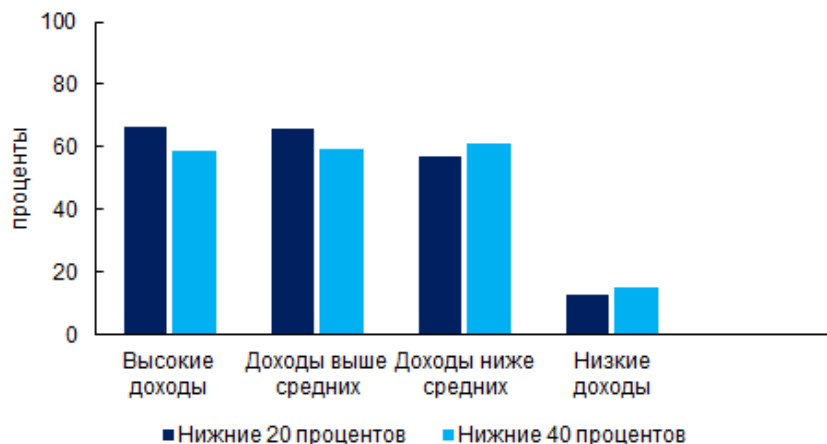
Рис. 1. Охват программ социального страхования по группам доходов (в среднем за 2008-2016 годы)
(в процентах квинтиля)



Источник: персонал МВФ на основе базы данных Всемирного банка Aspire.
Примечание: Процент населения, участвующего в программах социального страхования (включая прямых и косвенных выгодоприобретателей).

Отсутствие доступа к выплатам по социальному страхованию означает, что неформальным работникам и их семьям, как правило, приходится полагаться на пособия, предоставляемые через системы социальной защиты, чтобы избежать бедности и шоков доходов⁴. Значительный размер неформального сектора в СНДРС подразумевает, что системы социальной защиты обычно вынуждены в большей степени опираться на методы определения получателей помощи, не привязанные к доходам, при которых права на выплаты определяются при помощи несовершенных представительных переменных дохода, таких как демографические характеристики (наличие детей или пожилых членов домашнего хозяйства), место жительства или наличие в собственности жилья и прочего имущества. Тем не менее, многие СНДРС по-прежнему имеют слабые системы социальной защиты с низким охватом беднейших групп населения, наименее способных справляться с кратковременными шоками доходов (рис. 2). Это создает особую проблему в условиях экономического кризиса, учитывая сложности, связанные с увеличением охвата существующих программ социальной защиты в краткосрочном периоде, включая недостаточные административные и информационные возможности и ограниченное бюджетное пространство.

Рис. 2. Охват программ социальной помощи по группам доходов (в среднем за 2008–2016 годы)
(в процентах квинтиля)



Источник: персонал МВФ на основе базы данных Всемирного банка Aspire.
Примечание: Процент населения, участвующего в программах социального страхования (включая прямых и косвенных выгодоприобретателей).

⁴ Многие из традиционных и неформальных семейных и общинных механизмов, применяемых для сокращения риска утраты доходов, перестают работать и обычно неспособны эффективно функционировать во времена системных шоков (см. Grosh et al, 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank).

Для расширения потенциального охвата систем социальной защиты некоторые развивающиеся страны начали создавать системы идентификации личности, интегрировали их с общедоступными базами социально-экономических данных и совершенствовали механизмы выплаты пособий. В частности, Индия на основе своей системы биометрической цифровой идентификации (Аадхаар) за последние годы создала инфраструктуру перераспределения доходов, предназначенную для всеобщего охвата и способную его обеспечить. Она вложила средства в интеграцию системы Аадхаар с другими базами социально-экономических данных, соединенными с современными средствами мобильной связи, и с доступом к финансовым услугам с целью улучшения показателей администрирования и адресности и реализации программ. Получившаяся в результате система, известная как «Тройка ДжАМ», основана на трех основных компонентах:

1. **Надежная система идентификации.** Аадхаар – это система биометрической идентификации, которая поэтапно вводилась начиная с 2009 года. Она обеспечивает каждого жителя 12-значным уникальным идентификатором, содержащим демографическую и биометрическую информацию (отпечатки пальцев и скан радужной оболочки глаза). В настоящее время она охватывает 1,2 миллиарда жителей (95 процентов населения Индии);
2. **Охват финансовыми услугами.** Джан Дхан – программа обеспечения охвата финансовыми услугами, которая была введена в 2014 году. К 2017 году доля населения, имеющего доступ к банковскому счету, возросла с прежнего уровня 56 процентов до 85 процентов;
3. **Сеть мобильной связи.** Она охватывает более 1,16 миллиарда телефонов, причем доля смартфонов и устройств с выходом в интернет растет. Эта сеть служит платформой для эффективного оказания услуг, особенно в сельских районах.

С самого начала эти три компонента были интегрированы, что позволило индийскому правительству улучшить адресность и реализацию своих мер политики. Система Аадхар соединена с базами данных получателей государственных услуг и субсидий, а также с налоговыми базами данных. Она также позволяет клиентам и банкам соблюдать нормы получения сведений о клиентах (KYC), необходимых для открытия банковского счета или получения SIM-карты мобильной связи и благодаря этому обеспечивает автоматическую привязку к новым банковским счетам и подключениям к мобильной связи. Это в свою очередь способствует реформам социальных программ на основе Аадхаар, таким как преобразование субсидий на сжиженный природный газ в прямые денежные трансферты на банковские счета, увязанные с Аадхаар, что еще больше мотивирует людей к регистрации и открытию официальных банковских счетов.

Отсутствие любого из этих трех компонентов заставляет идти на значительные компромиссы в области мер политики. Пример Индии подчеркивает значимость трех объединенных основных компонентов для обеспечения широкомасштабной и достаточной поддержки доходов: это универсальная система идентификации, увязанная с социально-экономическими данными по домашним хозяйствам и с каналом выплаты пособий. В условиях кризиса, вызванного COVID, отсутствие любого из этих компонентов потребует неизбежного определения очередности конкурирующих друг с другом целей в краткосрочном периоде, а именно: широкий охват населения, устойчивость бюджета и сдерживание вируса. Например:

- **Отсутствие надежной регистрации жителей.** В отсутствие надежного и универсального реестра люди без идентификаторов будут лишены возможности получать пособия, тогда как люди с идентификаторами будут получать пособия и, возможно, многократно. Это повышает риск неохвата бедных и уязвимых домашних хозяйств, особенно при более низкой вероятности регистрации этих домашних хозяйств.
- **Отсутствие системы безналичных выплат** (например, мобильных денег). В отсутствие таких систем правительствам придется использовать физическую раздачу денег либо продуктов. Это может быть особенно затруднительно во время кризиса здравоохранения, требующего социального дистанцирования и изоляции.

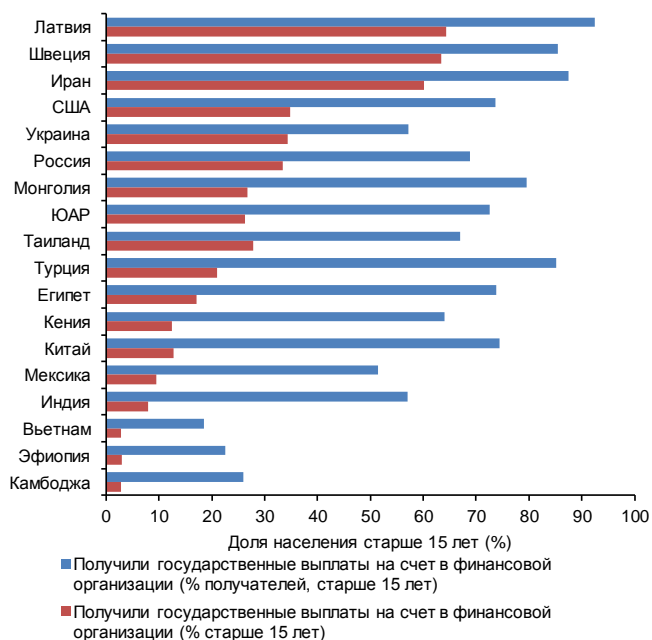
Отсутствие интегрированной базы социально-экономических данных. Соединение систем идентификации с другими базами социально-экономических данных позволяет правительствам более эффективно направлять ресурсы более уязвимым социальным группам, например, в зависимости от доходов, данных налогового учета и получения прочих социальных пособий. В отсутствие интегрированной базы данных им придется полагаться на информацию, содержащуюся в системах идентификации, например, о структуре домашних хозяйств и месте жительства, что может привести к значительным пробелам в охвате уязвимых групп и утечке пособий группам, не относящимся к уязвимому населению.

Многим СНДРС не хватает потенциала для реализации подобных интегрированных систем, особенно в краткосрочной перспективе. В большинстве стран с низкими доходами и во многих странах с формирующимся рынком уровни регистрации рождений находятся в диапазоне от 15 до 80 процентов, а регистрация в более старшем возрасте недоступна, что оставляет большинство населения в азиатских и

африканских странах без свидетельств о рождении⁵. Возможности по совершению широкомасштабных безналичных трансфертов значительно различаются от страны к стране и сильно зависят от доступности мобильных денег, поскольку охват финансовыми и банковскими услугами во многих из этих стран остается на низком уровне (рис. 3). В СНДРС около половины населения, особенно небедное население, занятое в неформальной экономике, систематически исключается из какого бы то ни было анализа их социально-экономического положения (рис. 4). Охват населения социальными реестрами существенно различается в зависимости от страны (рис. 4b), что также отражает различия в сферах действия социальных программ — например, некоторые могут быть общенациональными, другие предназначены лишь для отдельных регионов.

Ряд стран с формирующимся рынком и развивающихся стран уже приступили к развитию потенциала для расширения охвата своих систем социальной защиты, а во многих развивающихся странах быстро растет использование мобильных денег. Например, опираясь на универсальную систему идентификации, соединенную с базами социально-экономических данных, интегрированная система социальной помощи Турции задействует 28 баз данных для определения способности людей оплачивать различные доли премий по договорам медицинского страхования, а также прав на социальную помощь и участие в прочих программах. В Сенегале после внедрения Национального уникального реестра, который объединяет, во-первых, географическую направленность помощи местным общинам и, во-вторых, отбор беднейших домашних хозяйств в пределах общин, охват программы обусловленных денежных трансфертов с 2013 года по 2016 год увеличился более чем в пять раз, с 3 до 16 процентов населения. Доступ к безналичным каналам выплат быстро расширяется: например, в 2017 году в Кении, Руанде, Танзании и Уганде счета для мобильных платежей активно использовали две трети взрослого населения (рис. 5)⁶. Цифровые платежи в системах, основанных на кодах быстрого распознавания (QR), стали широко использоваться в Китае, в Бангладеш бурно растет использование мобильных денег, а Таиланд быстрыми темпами переходит от наличных денег к использованию общедоступной платформы цифровых платежей PromptPay.

Рис. 3. Доля взрослого населения, получающего платежи физическим лицам из бюджета (G2P)



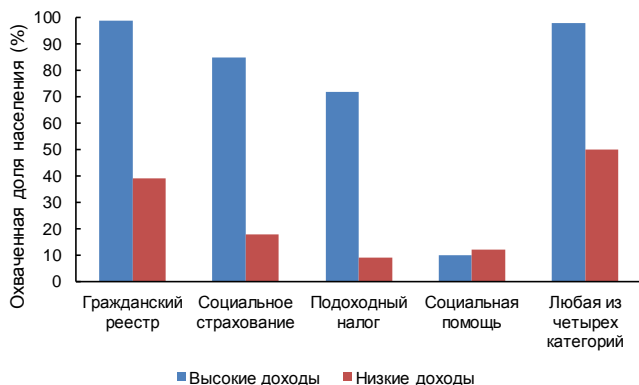
Источник: Доклад Всемирного банка 2019 года [Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work](#).
Примечание: Платежи G2P включают заработную плату государственным служащим, программы социальной помощи в форме денежных трансфертов и выплаты по социальному страхованию, такие как пенсии.

⁵ Даже в странах с хорошими показателями регистрации многие продолжают регистрировать рождения и смерти при помощи основанных на бумажном документообороте и ненадежных систем, причем многие люди получают по несколько удостоверений личности. Поэтому ряд стран Африки к югу от Сахары (Бенин, Малави, Мавритания и Руанда) последовали примеру Индии и прежде всего провели отдельную регистрацию детей более старшего возраста и взрослых, присвоив им уникальные идентификаторы с использованием биометрической дедупликации (включающей как отпечатки пальцев, так и изображение радужной оболочки глаза), чтобы обеспечить почти универсальный охват своих систем идентификации.

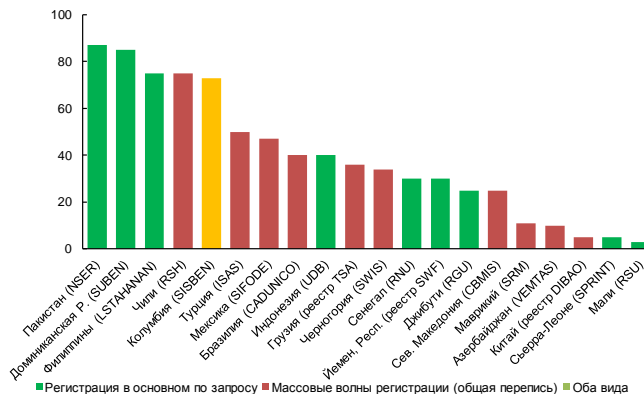
⁶ В Кении стоимость ежегодных мобильных операций в четыре раза превышает величину фонда оплаты труда официального сектора.

Рис. 4. Охват населения государственными реестрами по группам доходов

а. Доступность данных в различных государственных реестрах (по группам доходов)

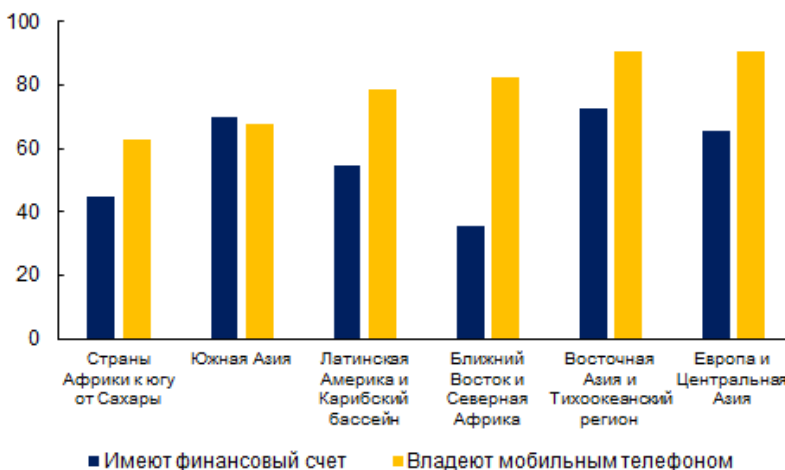


б. Охват социальных реестров в 2015–2017 годах



Источник: Доклад Всемирного банка 2019 года [Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work](#).

Рис. 5. Охват взрослого населения финансовыми счетами с возможностью проведения безналичных операций и использования мобильных телефонов, по регионам (в процентах)



Источник: Gelb et al. (2020), [Citizens and States: How Can Digital ID and Payments Improve State Capacity and Effectiveness?](#).

Примечание: регионы согласно классификации Всемирного банка, кроме стран с высокими доходами. Финансовые счета – это операционные счета, которые как минимум можно использовать для сбережения денег и совершения операций. К ним относятся как банковские счета в финансовых организациях, так и счета мобильных денег.

Страны, не обладающие комплексной и интегрированной системой, могут, тем не менее, использовать имеющуюся инфраструктуру для расширения поддержки доходов в краткосрочном периоде⁷. Для расширения охвата неформальных работников в странах, где отсутствует надежная система идентификации,

⁷ См. анализ вопросов управления государственными финансами в сопутствующем документе «Цифровые решения в сфере УГФ для осуществления денежных трансфертов».

приемлемый уровень охвата финансовыми услугами или взаимосвязанная социально-экономическая информация о домашних хозяйствах, можно использовать различные подходы.

- **Подходы при неполной и/или ненадежной системе идентификации.** Форсируя расширение охвата своей национальной системы идентификации, страны также временно смягчают требования к идентификации, для того чтобы ускорить реализацию программ поддержки доходов. Например, в Того официальные органы ввели новую программу безналичных трансфертов «Новисси», предназначенную для взрослых работников в неформальной экономике, затронутых мерами по самоизоляции, в частности водителей такси. Выгодоприобретателей идентифицируют по идентификационному номеру избирателя. Затем при помощи мобильных денег осуществляются трансферты, с надбавкой для женщин-получателей, которые рекомендуется расходовать в форме цифровых платежей, например, для оплаты коммунальных услуг, чтобы избежать оборота наличных денег. На Ямайке будет ускорено внедрение давно ожидаемой национальной системы идентификации — НИДС.
- **Подходы при низком охвате финансовыми услугами.** Правительства могут быстро увеличить охват финансовыми услугами, используя меры как на стороне спроса, так и на стороне предложения. Во многих странах Африки к югу от Сахары — Камеруне, Кении, Руанде, Уганде — операторы мобильной связи отказываются от взимания платы за мобильные операции, поскольку зачастую она представляет собой непомерно высокие издержки, препятствующие использованию мобильных денег. Информационные кампании, например, посредством рассылки текстовых сообщений и рекламы на радио и телевидении, способствуют росту осведомленности о новых и существующих программах, а также могут поощрять участие в них. В Колумбии официальные органы сотрудничают с операторами мобильной связи для увязки телефонных номеров с активными финансовыми счетами и типом используемой мобильной технологии, то есть 2, 3 или 4G, с целью более адресной подачи информации о новом виде денежного трансферта, «Ингресо Солидарито», и вариантах финансовых счетов. На стороне предложения официальные органы Эквадора ослабили требования к агентам, уполномоченным распределять денежные трансферты, для того чтобы быстро удвоить количество точек доступа к обналичиванию денег с 3000 до 7000.
- **Подходы при отсутствии или недостаточности социально-экономических данных.** В Нигерии официальные органы сотрудничают с операторами мобильной связи в области идентификации уязвимых неформальных работников в городских районах через характеристики покупки ими времени разговоров⁸. В Чили, где национальные идентификаторы привязаны к основному банковскому счету «Куэнта Рут», который имеют большинство людей с низкими доходами, доплаты для поддержания доходов — «Боно COVID-19» — будут переводиться непосредственно на банковские счета более чем 2 миллионов уязвимых чилийцев⁹.

⁸ Для выявления занятых в неформальной экономике можно использовать и другие «альтернативные реестры», такие как: i) реестры компаний/физических лиц, которые ведут неофициальные союзы или объединения предпринимателей, ii) счета на оплату коммунальных услуг, iii) счета, выставляемые оптовиками, iv) реестры бедных домашних хозяйств и местных неформальных предприятий, которые ведут местные органы самоуправления, v) данные операторов мобильной связи.

⁹ Даже при обширном охвате средствами цифровой связи отсутствие доступа к данной категории трансфертов по причине недоступности цифровой связи необходимо оценивать и сокращать при помощи других видов программ. См. [апрельский выпуск «Бюджетного вестника» за 2018 год, глава 2: «Цифровое правительство»](#).