

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Растущее неравенство и медленный экономический рост во многих странах привлекли внимание к мерам политики, направленным на поддержку всеобъемлющего роста. Хотя определенное неравенство неизбежно в экономической системе, основанной на рыночных принципах, чрезмерное неравенство может подорвать социальную сплоченность, привести к политической поляризации и, в конечном счете, к снижению экономического роста. В настоящем выпуске «Бюджетного вестника» рассматривается вопрос о том, как налогово-бюджетная политика может способствовать достижению целей перераспределения. Основное внимание в нем уделяется трем основным дискуссиям по вопросам политики: относительно ставок налогов в верхней части распределения доходов, введения универсального базового дохода и роли государственных расходов на образование и здравоохранение.

Неравенство, рост и перераспределение бюджетных ресурсов

Глобальное неравенство, измеряемое по всем гражданам мира без учета национальных границ, в последние десятилетия снижалось, что отражало значительный рост доходов в некоторых крупных странах с формирующимся рынком, таких как Индия и Китай. Однако внутри стран картина неравенства неоднозначна: в большинстве стран с развитой экономикой неравенство доходов повысилось, тогда как в других экономических группах тенденции были более разнообразными. Действительно, неравенство сократилось почти в половине стран, по которым имеются данные. Силы, приводящие к росту неравенства, также различны в разные периоды времени и в разных регионах. Важнейшим источником были технологические изменения, благоприятствующие работникам более высокой квалификации.

Экономический рост имеет принципиально важное значение. Во многих странах рост обеспечивает совместимость увеличения неравенства и повышения уровня жизни населения во всех децилях распределения доходов, хотя между странами наблюдаются значительные различия в отношении того, в какой степени рост был всеобъемлющим. Такое разнообразие опыта и эмпирический анализ свидетельствуют о том, что не существует систематического негативного компромисса между повышением роста и уменьшением неравенства.

Значительная доля различий в неравенстве между экономическими группами и с течением временем может быть связана с различиями в перераспределительной налогово-бюджетной политике. В странах с развитой экономикой прямые налоги и трансферты снижают неравенство доходов в среднем примерно на одну треть, причем три четверти этого сокращения достигаются за счет трансфертов. В развивающихся странах бюджетное перераспределение является значительно более ограниченным, что отражает более низкий уровень и менее прогрессивный характер налогообложения и расходов и более высокую зависимость от регрессивных косвенных налогов.

Прогрессивный характер налогов на доходы и трансфертов

Прогрессивное налогообложение и трансферты являются основными компонентами эффективного перераспределения бюджетных ресурсов. В верхней части распределения доходов предельные ставки подоходных налогов, которые повышаются с ростом доходов,

могут позволить достичь большей прогрессивности. Хотя в нижней части распределения доходов прогрессивность может быть увеличена при помощи различных инструментов, в центре внимания настоящего выпуска «Бюджетного вестника» находится всеобщий базовый доход (ВБД) — идентичный трансферт всему населению — предложение, которое широко обсуждалось в последнее время и проходит проверку в ряде стран. В целом, соответствующее сочетание инструментов прогрессивных налогов и трансфертов должно отражать специфические условия конкретных стран, включая административный потенциал, эффективность существующей системы социальной защиты, основные факторы давления на бюджет и социальные предпочтения.

Прогрессивность в верхней части...

Насколько быстро должны возрасти предельные (и средние) налоговые ставки с ростом доходов? Теория оптимального налогообложения предполагает значительно более высокие предельные налоговые ставки для лиц с самыми высокими доходами по сравнению с существующими ставками, которые имеют тенденцию к снижению. Может ли снижение прогрессивности быть ответной реакцией на озабоченность относительно потенциальных негативных последствий прогрессивности для экономического роста? Эмпирические результаты не поддерживают этот аргумент, по крайней мере в случае уровней прогрессивности, которые не являются чрезмерными. Таким образом, страны с развитой экономикой с относительно низким уровнем прогрессивности налогов на доходы физических лиц (НДФЛ) могут иметь возможность для повышения верхних предельных налоговых ставок без ущерба для экономического роста. Также можно рассмотреть различные виды налогов на имущество. Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны с низкими доходами должны сосредоточиться на постепенном расширении охвата НДФЛ и повышении косвенных налогов — включая акцизные сборы с предметов роскоши и предметов потребления, которые вызывают негативные внешние эффекты, такие как энергоресурсы на основе ископаемого топлива, алкоголь и табачные изделия, — в целях накопления финансовых средств для прогрессивных расходов.

Каким образом следует облагать налогами доходы от капитала (включая прибыль, проценты и прирост стоимости капитала)? Такие доходы распределяются более неравномерно, чем трудовые доходы, их доля в общем объеме доходов возросла за последние десятилетия, и они часто облагаются налогом по более низкой (и снижающейся) ставке, чем трудовые доходы. Адекватное налогообложение доходов от капитала необходимо для защиты общей прогрессивности системы налогов на доходы за счет снижения стимулов к отнесению трудовых доходов к категории доходов от капитала и более единообразного подхода к различным видам доходов от капитала. Многим странам следует уделять особое внимание уменьшению возможностей для сокращения налоговых обязательств и уклонения от уплаты налогов. Налоги на недвижимость или землю являются справедливыми и эффективными и по-прежнему используются в недостаточной мере, но они могут потребовать значительных инвестиций в административную инфраструктуру, особенно в развивающихся странах с низкими доходами.

... и в нижней части распределения

ВБД уделяется все больше внимания в научных, политических и общественных обсуждениях, и в ряде стран проводятся эксперименты с ВБД в различных формах. Хотя в некоторых странах уже существуют отдельные компоненты ВБД (такие как универсальные детские пособия и социальные пенсии), ни в одной стране пока еще не принят ВБД, охватывающий все население. Сторонники утверждают, что ВБД может позволить более эффективно решать проблемы бедности и неравенства, чем программы, основанные на проверке нуждаемости, при наличии информационных ограничений, высоких административных издержек и других препятствий (включая социальную стигматизацию), которые ограничивают получение пособий. Другие рассматривают ВБД как средство преодоления большего снижения и неопределенности доходов, вызываемых влиянием технологических изменений (особенно автоматизации) на рабочие места. За него также ратуют как за один из способов поддержки структурных реформ. Противники подчеркивают, что универсальность подразумевает излишнюю утечку выгод в пользу групп с более высокими доходами. Связанные с этим значительные бюджетные издержки вызывают озабоченность относительно возможности оплачивать эту программу и риска вытеснения других высокоприоритетных расходов, которые способствуют всеобъемлющему росту. Противники ВБД также считают проблематичным разрыв связи между доходами и участием в рабочей силе.

Имеются ли основания для принятия ВБД? При каких обстоятельствах он может быть желательным, и как следует финансировать его? Или правительствам следует заострить внимание на укреплении своих возможностей для использования трансфертов, обусловленных проверкой нуждаемости? Ответ на вопрос о том, позволит ли ВБД эффективно заменить собой существующую систему социальных пособий, будет зависеть от показателей функционирования этой системы, а также от административного потенциала органов государственного управления и перспектив повышения адресности.

В развивающихся странах, где существующая система пособий, как правило, является весьма ограниченной, а охват групп с низкими доходами может быть очень низким, принятие ВБД может быть одним из возможных вариантов для правительств, стремящихся укрепить системы социальной защиты в краткосрочной перспективе. Однако для обеспечения эффективности и сохранения бюджетной устойчивости такое расширение необходимо будет финансировать за счет результативного и справедливого повышения налогов или сокращения расходов, например, отмены универсальных ценовых субсидий или расширения базы налогов на потребление, в том числе за счет налогов на потребление с негативными внешними эффектами. Ограниченность потенциала мобилизации доходов может быть важным фактором, оказывающим влияние на развитие универсальной системы социальной защиты.

На другом конце спектра, в случае систем с щедрыми пособиями, широким охватом и высокой прогрессивностью замена существующей системы универсальным базовым доходом приведет к значительному сокращению пособий для многих домашних хозяйств с низкими доходами — что является вероятным сценарием в странах с развитой экономикой. Поэтому предпочтительнее сосредоточить усилия на дальнейшем укреплении существующих систем

путем прямого устранения любых остающихся пробелов в охвате систем социальной защиты, связанных с правилами, определяющими доступ, или неполным использованием, а также при помощи тщательно проработанных субсидий заработной платы работникам с низкими доходами для обеспечения стимулов к работе. Как следствие, принятие ВБД в таких обстоятельствах должно быть мотивировано другими соображениями, такими как укрепление гарантии доходов в условиях все большей незащищенности рабочих мест в результате быстрых технологических изменений и автоматизации, или создание общественной и политической поддержки структурным реформам, таким как устранение продовольственных или энергетических субсидий и расширение базы налога на потребление.

Бюджетные затраты на ВБД будут зависеть от уровня, на котором он установлен. В качестве иллюстрации, если он будет установлен на уровне 25 процентов медианного дохода на душу населения, бюджетные издержки составят 6–7 процентов ВВП в странах с развитой экономикой и 3–4 процента в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. Влияние на неравенство до учета финансирования будет значительным во всех странах, и один показатель неравенства, коэффициент Джини, в среднем уменьшится на пять пунктов. Сокращение масштабов бедности в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах также будет значительным. Однако чистое воздействие ВБД на перераспределение будет зависеть от метода его финансирования. В настоящем выпуске «Бюджетного вестника» ВБД анализируется на иллюстративных примерах стран с использованием методов микроимитационного моделирования и модели общего равновесия для учета реакций поведения, финансирования и компромиссного выбора между справедливостью и эффективностью.

Преодоление неравенства в образовании и здравоохранении

Инвестиции в образование и здравоохранение могут помочь уменьшить неравенство доходов в среднесрочной перспективе, решить проблему бедности, сохраняющейся на протяжении ряда поколений, повысить социальную мобильность и, в конечном счете, способствовать устойчивому всеобъемлющему росту. Однако во многих странах по-прежнему имеются значительные разрывы в образовании и услугах здравоохранения. Устранение этих разрывов также поможет преодолеть неравенство в других сферах, таких как гендерные и региональные диспропорции.

Несмотря на прогресс в образовании, почти во всех развивающихся странах сохраняются значительные разрывы в охвате населения образованием между социально-экономическими группами. В глобальном масштабе, даже если учащиеся из неблагополучных в социально-экономическом отношении семей зачисляются в учреждения системы образования, они имеют значительно более низкие фактические результаты обучения, чем учащиеся из более обеспеченных слоев, что отражает низкое качество образования.

Во многих странах расхождения в показателях здравоохранения не уменьшаются. В странах с развитой экономикой разрыв в средней продолжительности жизни между мужчинами с высшим образованием и со средним образованием или более низким уровнем находится в диапазоне от четырех до четырнадцати лет, а в некоторых странах он даже увеличился. Соотношение между коэффициентами младенческой смертности в верхнем социально-экономическом квинтиле и в нижнем квинтиле увеличилось примерно в половине стран с

формирующимся рынком и развивающихся стран, что в основном отражает более медленное улучшение положения малообеспеченных слоев населения. Хотя прогресс в охвате здравоохранения способствовал улучшению состояния здоровья, в некоторых странах с формирующимся рынком и во многих странах с низкими доходами сохраняются значительные разрывы. Все чаще показатели здоровья населения определяются другими факторами, помимо здравоохранения, включая питание, образование и здоровый образ жизни, особенно в странах с развитой экономикой.

Устранение сохраняющегося неравенства потребует более адресного использования государственных расходов на нужды малообеспеченных групп для улучшения доступа к качественному образованию и здравоохранению. Это также повысит общую эффективность.