

Отчет о заседании экспертной группы №9

«Сокращение неравенств и преодолении бедности», 24 февраля 2011 г.

Соруководители группы: заведующий лабораторией Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара **В.С. Назаров** и первый заместитель директора Института социологии РАН **П.М. Козырева** кратко обозначили основные задачи, стоящие перед экспертами группы, подчеркнули публичный характер работы, возможность и необходимость обсуждения альтернативных концепций решения проблем бедности и неравенства, а также познакомили с графиком и планом работы и проинформировали о создании электронной площадки, на которой будет отражаться работа всех экспертных групп.

Далее с докладом выступил директор Института социально-экономических проблем народонаселения РАН **А.Ю. Шевяков**.

При ответе на вопросы экспертов А.Ю. Шевяков подчеркнул, что проблему роста относительной бедности и неравенства невозможно решить без увеличения налоговой нагрузки на сверхдоходы с одновременным увеличением доходов малоимущих. Необходима реформа механизма налогообложения, и других каналов перераспределения доходов. Неравенство можно разложить на две компоненты: неравенство, которое стимулирует производительность труда, экономический рост («нормальное неравенство»), и неравенство отрицательно на них влияющее («избыточное неравенство»). Следует помнить, что уровень избыточного неравенства для каждой страны свой. Проведенный статистический анализ показателей неравенства, экономического роста и демографической динамики (в том числе регрессионный анализ влияния избыточного неравенства на экономический рост, смертность населения и положение детей) позволяет сделать вывод о том, что неравенство в пределах 7-10 для коэффициента фондов наиболее благоприятно для экономического и демографического роста в нашей стране. Выполненные расчеты показывают принципиальную возможность перераспределения, основанного на перестройке распределительных механизмов и введением прогрессивной шкалы налогов, когда одновременно с увеличением доходов малоимущих происходит сокращение разрыва в темпах роста доходов богатых и бедных. На самом деле существующая шкала налогообложения не является плоской, т.к. налоги на капитал у нас в среднем в четыре раза ниже, чем налоги на труд. Так, например, в Москве в верхнем дециле налоговая нагрузка менее 13%, а в средних децилях - около 30%. Можно говорить о различных механизмах перераспределения доходов (не только о

введении прогрессивной шкалы), но прогрессивная шкала налогов – естественный механизм активно применяющийся в большинстве стран мира.

А.Ю. Шевяков отметил, что мы должны переходить к прогрессивному налогообложению с учетом дохода домохозяйства или семьи. Верхнюю границу, с которой берется максимальный налог надо подбирать с учетом того, чтобы неравенство не увеличивалось. Здесь необходимо отметить сложность прогнозирования доходов от дивидендов, собственности и других подобных доходов.

Он подчеркнул, что нельзя сравнивать страны по уровню неравенства, не понимая природы неравенства. Нельзя просто перенести шкалу прогрессии с одной страны на другую, потому что везде разная структура неравенства. До тех пор пока мы не вычленим из общего неравенства избыточное (отрицательное) неравенство, мы не сможем понять оптимальный уровень неравенства.

Представленная в докладе точка зрения, отметил докладчик, говорит о *направлении* действий. Можно дальше двигаться в данном направлении, просчитывать сценарии при различных условиях. Так, например, необходимо понимать, что в нашей стране высокое межрегиональное неравенство и не может быть единого механизма сокращения неравенства, например, для Москвы и для Тувы.

Если говорить о невозможности администрирования прогрессивной шкалы в России, то здесь нужна политическая воля, проведение ряда инициатив, в том числе в рамках повышения эффективности судебной системы и т.д.

В ходе последующего обсуждения представленного доклада **Денисова И.А.**, *ведущий экономист Центра экономических и финансовых разработок*, отметила, что вопрос взаимосвязи неравенства и экономического роста – это дискуссионный вопрос. Но высокое неравенство приводит к негативным социальным последствиям. Она отметила, что администрировать прогрессивную шкалу достаточно сложно, и что даже при плоской шкале налогообложения у нас высока доля теневых доходов.

Она подчеркнула, что нам необходимо совершенствовать инструменты измерения неравенства и бедности. В настоящее время Росстатом собирается статистика о расходах домохозяйств (а не об их доходах). Многие виды доходов домохозяйств оцениваются косвенным образом, очень неточно. Во всех странах существует богатая верхушка, чья структура доходов иная и за счет которых увеличивается неравенство. Если мы говорим о верхнем дециле надо помнить о том, что доходы там недооценены, т.к. некоторые доходы высоко обеспеченных людей не наблюдаемы. Для оценки таких

доходов следует привлекать административную информацию (в том числе налоговую, пенсионную).

Фролова Е.Б., *начальник Управления статистики уровня жизни и обследований домашних хозяйств Федеральной службы государственной статистики*, отметила, что для того чтобы совершенствовать собираемую статистику Росстат взаимодействует с Пенсионным фондом и Федеральной налоговой службой. Однако, есть сложности, поскольку формат хранения информации не позволяет в настоящее время использовать ее для корректировки данных по уровню доходов. Кроме того, такая обработка данных не входит в перечень функций указанных органов государственной власти. Более того, важно понимать, что для оценки неравенства и бедности нам нужна информация о составе домохозяйства, в том числе о количестве иждивенцев.

Относительно планируемых Росстатом обследований доходов было сказано, что согласно Постановлению Правительства РФ от 27.11.2010 N 946 «Об организации в Российской Федерации системы федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам и мониторинга экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения» планируется проведение обследования «Доходы населения и участие в социальных программах». В 2012 году планируется выборка в 10 тыс. домохозяйств, ежегодно начиная с 2014 года, - 45 тыс. домохозяйств, а с 2017 года 1 раз в 5 лет - 160 тыс. домохозяйств.

Гимпельсон В.Е., *директор центра трудовых исследований НИУ ВШЭ*, отметил, что большая территория нашей страны, ее неоднородность, зависимость от природных ресурсов может обуславливать при прочих равных более высокий уровень неравенства. С целью повышения эффективности дальнейшей дискуссии, отметил он, необходимо разделить обсуждение проблемы неравенства, проблемы бедности и вопросы экономической политики. Один из важнейших источников неравенства – это доходы с рынка труда. Высокое неравенство заработных плат в нашей стране запрограммировано тем институциональным механизмом, который у нас есть. Во всех развитых странах адаптация рынка к шокам идет за счет занятости, а заработная плата вниз не опускается. В нашей же стране заработная плата очень гибкая, состоит из постоянной и переменной части у более 70% населения. В случае невозможности увольнения работников работодатель переносит все риски на заработную плату, снижая ее. Заработная плата в России привязана к результатам финансовой деятельности предприятия. Поэтому неравенство финансовой деятельности организаций вносит вклад в неравенство заработных плат. В России люди, обладающие одним и тем же человеческим капиталом и выполняющие сходную работу, но в разных организациях

могут получать заработную плату, отличающуюся в разы. Такого нет нигде в мире. Проблему неравенства невозможно разрешить без решения проблемы внутри профессионального неравенства на рынке труда.

Колбанов В.Ф., директор Департамента анализа и прогноза социально-трудовой сферы Министерства социального развития здравоохранения и социального развития РФ, подчеркнул, что не надо недооценивать существующий прожиточный минимум. По паритету покупательной способности он оставляет 10\$. В то время как Всемирный банк рекомендует 4,5-5\$. Понятие относительной бедности применяется для проведения сравнений, в то время как для оказания адресной помощи применяется понятие абсолютной бедности. В докладе ОЭСР представлена другая информация об относительной бедности в России 17% (а не 30% как в докладе Шевякова). При оценке неравенства и бедности необходимо учитывать теневые доходы, составляющие около 25%. Необходимо рассматривать неравенство по доходам по различным составляющим доходов: по пенсиям неравенство - 2-3 раза, по заработной плате – 14 раз, пособия – дифференциации практически нет, значит именно прочие виды доходов вносят существенный вклад в формирование высокого неравенства и именно на них должна быть направлена перераспределительная политика. В отличие от высокого расслоения по доходам имущественное расслоение в России не велико (максимум в 2 раза). Необходимо подумать также и о других механизмах снижения неравенства (кроме прогрессивного налогообложения) и о механизмах распределения средств нуждающимся.

Смирнов С.Н., директор института социальной политики и социально-экономических программ НИУ ВШЭ, сказал, что если мы будем поднимать ставки налогообложения, то существует опасность, что люди будут уводить свои доходы в тень, как это уже сделали работодатели: по данным Федерального казначейства ФОМС недобрал порядка 8% бюджетных назначений, ФСС собрал только 1/3 бюджетных назначений. Наиболее обеспеченные граждане выведут свои доходы из страны и перестанут платить налоги. При этом доходы бюджетов снизятся и это существенный риск. Поэтому необходимо все тщательно продумать. В частности, можно использовать для перераспределения доходов имущественный налог с дифференцированными ставками, а не подоходный налог. Также можно повысить налогообложение по отдельным видам банковских вкладов. При введении прогрессивного налогообложения с учетом высокого межрегионального неравенства необходимо будет передать полномочия по разработке налоговых шкал и сбору налогов на уровень субъектов РФ, в то время как при плоской шкале есть возможность делать это на уровне Российской Федерации.

Бобков В.Н., *генеральный директор Всероссийского центра уровня жизни*, отметил, что прожиточный минимум должен быть гарантией минимальных доходов, и он должен удовлетворять основные потребности населения. Необходимо ввести понятие относительной бедности как индикатор политики доходов: если относительная бедность растет, то политика доходов должна быть изменена таким образом, чтобы неравенство находилось в допустимых пределах. Важно провести детальный анализ допустимых границ неравенства. Региональное неравенство высокое и его надо снижать. Необходимо использовать различные механизмы для снижения неравенства, в том числе и имущественный налог, и прогрессивное налогообложение доходов домохозяйства, которое используют все развитые страны. Шкала налогообложения должна быть основана на нормативных потребительских бюджетах: ниже прожиточного минимума - без налогообложения, от одного до трех прожиточных минимумов - минимальное налогообложение, далее - от трех до семи прожиточных минимумов, от семи до одиннадцати и свыше одиннадцати прожиточных минимумов. При этом данная система может быть утверждена на федеральном уровне с учетом различий в региональных прожиточных минимумах. Можно рассматривать различные варианты введения прогрессивной шкалы налогообложения, в том числе введение прогрессивного налогообложения индивидуальных доходов и с последующей корректировкой на основе оценки доходов домохозяйства.

Тихонова Н.Е., *заведующая кафедрой социально-экономических систем и социальной политики НИУ-ВШЭ*, отметила, что проблема высокого неравенства в нашей стране – основная проблема, которая в том числе приводит к росту социальной напряженности в обществе. Население негативно воспринимает нелегитимное неравенство, необусловленное экономическими факторами рыночной экономики. Важно провести анализ факторов, вносящих вклад в формирование неравенства. Неравенство ведет к дополнительным бюджетным расходам, т.к. увеличение неравенства влечет рост суицидов, преступлений против личности, сердечно-сосудистых заболеваний. При высоком уровне неравенства не может быть общественной солидарности, что препятствует модернизации экономики. В настоящее время около 60% населения не инвестируют в свой человеческий капитал, поскольку их доходы им не позволяют этого делать. Прожиточный минимум должен удовлетворять основные потребности населения.

Овчарова Л.Н., *заместитель директора Независимого института социальной политики*, отметила, что важно разделить проблему бедности и проблему неравенства. Необходимо сосредоточиться на неравенстве в группе около среднего класса (в группе

30%, следующих за группой 20% обеспеченных). Неравенство в данной группе обусловлено проблемами на рынке труда, в том числе высокими межотраслевыми различиями, наличием высокой доли переменной части в заработной плате, а также региональным неравенством. При введении прогрессивного налогообложения более всего пострадает именно эта группа около среднего класса. Поэтому вопросы введения прогрессивного налогообложения должны быть проанализированы и с этой точки зрения. Связь модернизации и сбережений – вопрос дискуссионный. Например, в Китае проходит модернизация при практически полном отсутствии сбережений у населения. Необходимо проанализировать насколько сбережения населения могут перейти в инвестиции. Есть ли у нас в стране такие институты и насколько они развиты. Она подчеркнула, что прожиточный минимум должен быть гарантией минимальных доходов: в настоящее время он не связан с минимальной оплатой труда. Важно провести анализ факторов, вносящих вклад в формирование избыточного, несправедливого неравенства.

Назаров В.С., *заведующий лабораторией Института экономической политики имени Е.Т.Гайдара*, сказал, что в экспертной группе «Налоговая политика» вопрос о переходе к прогрессивной шкале налогообложения даже не обсуждался. Отказ от плоской шкалы НДФЛ в России противоречит одному из принципов государственного управления – постоянству правил игры. Нарушение многократных обещаний Президента и Правительства РФ не изменять ставку НДФЛ в долгосрочном периоде приведет к росту недоверия бизнеса к власти, оттоку иностранных инвестиций и бегству отечественного капитала за границу. Введение прогрессивной ставки НДФЛ приведет к уклонению от налогов. Справедливость этого тезиса доказывается тем, что налоговая реформа 2000-х гг. привела к массовому «выходу» из тени доходов и заработных плат. В ответ на снижение предельной ставки НДФЛ поступления выросли на 0,7-0,8% ВВП. Снижение средней ставки социальных платежей (по сути, снижение налоговой нагрузки) было полностью компенсировано «выходом заработных плат из тени» в ответ на снижение средней предельной ставки.

Локшин М.М., *ведущий экономист Мирового банка*, прислал свой комментарий на тезисы доклада А.Ю. Шевякова, который были озвучены на заседании.

В заключение эксперты пришли к единому мнению о том, что в первую очередь должна быть проведена ревизия и обсуждены принципы и методики измерения бедности и неравенства, анализ имеющихся в распоряжении экспертов эмпирических данных.

Этой проблеме будет посвящено следующее заседание экспертной группы, на котором с докладом выступит Е.Б.Фролова, начальник Управления статистики уровня жизни и обследований домашних хозяйств Федеральной службы государственной статистики.