Пути финансирования инклюзивных систем социальной защиты



UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

ПРИЗНАНИЕ АВТОРСТВА

Настоящее Программное руководство подготовлено Отделом социального развития ЭСКАТО в сотрудничестве с программой “Пути развития”. В работе группы по составлению проекта руководства участвовали Стивен Кидд от программы “Пути развития” и Чад Андерсон, Тереза Бьорк и Стефани Чу от ЭСКАТО.

Графическое оформление выполнено Даниэлем Фиери.

Copyright © United Nations, 2019
All rights reserved
Printed in Thailand
ST/ESCAP/2847

Оговорка

Мнения, приводимые в настоящем программном руководстве, принадлежат авторам и не обязательно отражают мнения и политику Организации Объединённых Наций или других международных учреждений. Программное руководство выпускается без официального редактирования. Материал, содержащийся в настоящем программном руководстве, может воспроизводиться и распространяться в качестве учебного материала или для других некоммерческих целей без предварительного письменного разрешения со стороны владельца авторского права, при условии, что будет ясно указана ссылка на источник. Для получения более подробной информации о настоящем программном руководстве просьба обращаться по адресу:

Social Development Division
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
United Nations Building
Rajadamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand
Email: escap-sdd@un.org Website: www.unescap.org

Пути финансирования инклюзивных систем социальной защиты

Настоящее руководство - четвёртое из серии программных руководств, подготовленных в помощь разработчикам политики и специальстам-практикам в Азиатско-Тихоокеанском регионе в их усилиях по укреплению социальной защиты. В настоящем руководстве рассматриваются пути финансирования систем социальной защиты с уделением особого внимания системам социального страхования, финансируемым за счёт налогов.

В настоящем программном руководстве будут рассмотрены имеющиеся у стран возможности для увеличения инвестиций в социальную защиту за счёт отчислений из государственного бюджета. Кроме того, будет дан краткий обзор систем социального страхования, финансируемых за счёт взносов. В идеале странам следует создавать системы, финансируемы из обоих источников, чтобы обеспечить минимальные гарантированные доходы для всех граждан и жителей и выровнять уровни потребления на протяжении всего жизненного цикла.

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА КАК ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

Финансирование систем социальной защиты является обязанностью государства. Широкий политический консенсус относительно социальней защиты как жизненно важной инвестиции в человеческий капитал, имеет решающе значение для обеспечения долгосрочного финансирования и участия государства в этом деле.

Социальная защита, охватывающая всех женщин, мужчин и детей, демонстрирует готовность государства вкладывать средства в повышение благосостояния своего народа. При этом формируется договор о взаимных обязательствах, в рамках которого граждане и жители платят государству налоги и получают взамен пособия и услуги, что укрепляет доверие и солидарность между обществом и государством. Люди охотнее платят налоги, когда они охвачены системами социальной защиты, финансируемыми за счёт налогов, и получают от этого соответствующие выгоды. Именно поэтому, направление достаточного объёма налоговых поступлений и других доходов на финансирование инклюзивных систем, которые обеспечивают минимальный уровень социальной защиты[1] всех женщин, мужчин и детей на протяжении всего жизненного цикла, имеет исключительное значение для обеспечения социальной сплочённости и повышения эффективности общественного договора.

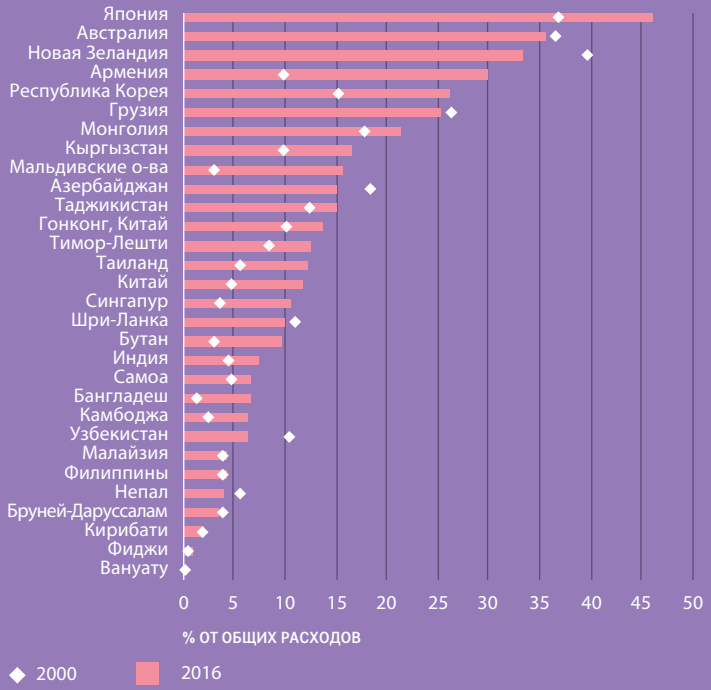
Финансируемая за счёт налогов социальная защита играет особенно важную роль в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где занятые в неформальном секторе составляют 60 процентов населения трудоспособного возраста.[2] Работники неформального сектора, редко охватываются системами социальной защиты и зачастую получают низкую и нерегулярную заработную плату наличными, что усложняет проблему налогообложения. Таким образом, основная часть государственных налогов поступает от той части рабочей силы, которая занята в формально секторе. В этой связи универсальные системы социальной защиты, охватывающие всё население, как в формальном, так и в неформальном секторах, способствуют укреплению солидарности и ощущению заботы со стороны государства.

НЫНЕШНИЙ УРОВЕНЬ ОТЧИСЛЕНИЙ НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ НЕВЫСОК, НО РАСТЁТ

Большинство стран Азиатско-Тихоокеанского региона признают важность финансирования систем социальной защиты и увеличили инвестиции за последние два десятилетия. Как показано на рисунке 1, 18 из 30 стран и территорий в Азиатско-Тихоокеанском регионе, по которым имеются данные, в период с 2000 по 2016 год увеличили отчисления на социальную защиту в виде доли от общегосударственных расходов. Тем не менее, эта доля в странах региона составляет в среднем всего около 14 процентов. Это значительно ниже среднего уровня, например, в Европе, где такие отчисления составляют в среднем 42 процента государственных расходов.[3] В связи с этим, странам, стремящимся к сокращению масштабов нищеты и уязвимости, следует рассмотреть вопрос об увеличении объёма финансирования систем социальной защиты как с уплатой, так и без уплаты взносов.

Для охвата наиболее уязвимых групп особенно важно вкладывать средства в системы социальной защиты, существующие за счёт налогов. Хотя государственные инвестиции в системы социальной защиты в целом выросли, отчисления в системы социальной защиты, финансируемые за счёт налогов и не предусматривающие взносы, по-прежнему остаются низкими, а средний показатель по региону составляет 1,3 процента от ВВП.[4]

РИСУНОК 1 **БОЛЬШИНСТВО СТРАН ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА ТРАТЯТ НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ МЕНЕЕ ОДНОЙ ПЯТОЙ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ**



Источник: Asian Development Bank (ADB), Key Indicators for Asia and the Pacific 2017 (accessed in July 2018). Размещено на сайте https://data.adb.org/search/field_tags/key-indicators-751/type/dataset. Данные по расходам на социальную защиту получены из раздела "government expenditure on social security and welfare" доклада. В докладе отмечается, что государственные расходы на социальное страхование и обеспечение включают расходы на выплату денежных пособий наличными или иной форме, в частности, лицам с хроническими заболеваниями, людям с полной или частичной инвалидностью, пожилым, лицам, оставшимся без кормильца и безработным.
Примечание: Последние данные по Фиджи, Японии, Республике Корея, Мальдивским Островам, Самоа, Сингапуру, Шри-Ланке, Тимору-Лешти и Узбекистану относятся к 2015 году; последние данные поИндии - к 2014 году; последние данные по Бруней-Даруссаламу - к 2012 году; последние данные по Вануату – к 2004 году. Самые ранние данные по Бутану и Тимору-Лешти - к 2007 года; самые ранние данные по Узбекистану – к 2010 году.

Наибольший объем отчислений наблюдается в развивающихся странах, стремящихся создать национальную систему социальной защиты инклюзивного характера. Например, в Грузии, самом крупном инвесторе в регионе, отчисления в размере семи процентов от ВВП поддерживают различные программы социальной помощи, в том числе всеобщие системы пенсионного обеспечения по старости, благодаря которым число людей, живших в условиях крайней бедности на доход менее 1,90 долл. США в день, удалось успешно снизить на 90 процентов.[5]

Некоторые правительства региона также разрабатывают и внедряют универсальные системы для конкретных возрастных групп. Например, в Монголии, благодаря отчислениям в размере всего 1,6 процента от ВВП, в рамках Программы финансовой поддержки детей осуществляются ежемесячные выплаты, которые обеспечивает базовый гарантированный доход всем детям в возрасте до 18 лет.[6] Пособие по старости в Таиланде, на которое уходит всего лишь 0,3 процента ВВП, получают 72 процента всех пожилых людей, не пользующихся правом на пенсионное обеспечение, предусматривающее взносы.

Эти универсальные подходы оказали существенное влияние на уровень бедности в пересчёте на душу населения. Монголия за счёт отчислений в размере 1,6 процента снизила уровень нищеты в пересчёте на душу населения в 1,90 долл. США в день на 90 процентов, а Таиланд - на 88 процентов.[7]

К сожалению, эти универсальные системы в Азиатско-Тихоокеанском регионе являются исключениями и не обеспечивают надлежащего охвата социальной защитой около 60 процентов населения.[8] Наименьшую социальную защиту получают дети: только 21 из 49 стран предлагают пособия детям и семьям; такой ограниченный охват приводит к тому, что дети в регионе страдают от заметной задержки роста, недоедания и высокой детской смертности.[9] Более того, почти половина всех пожилых людей в регионе не получают

пенсии, и менее одной трети работников отчисляют взносы на пенсионное обеспечение.[10] Охват инвалидов ещё ниже. Среди взрослых трудоспособного возраста только один из пяти получает пособие по безработице, работая полный или неполный рабочий день.[11]

Эти пробелы в охвате социальной защитой отражают не только относительно низкий уровень отчислений в системы, финансируемые за счёт налогов, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, но и предпочитаемую странами региона политику таргетирования бедности, зачастую опирающуюся на ошибочное предположение о том, будто средства могут целенаправленно выделяться неимущим, даже в случае, когда надёжные данные о доходах домашних хозяйств отсутствуют.

Напротив, в Латинской Америке и Карибском бассейне, где правительства вкладывают больше средств во инклюзивные системы, финансируемые за счёт налогов, почти 70 процентов населения имеют доступ к социальной защите, а в Европе охват составляет 95 процентов.[12]



ОТЧИСЛЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ ВОСПОЛНЕНИЯ ПРОБЕЛОВ В СИСТЕМАХ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАЩИТЫ

Изыскание возможностей для расширения налоговой базы и уделение первостепенного внимания вопросам социальной защиты – это скорее вопрос политической воли, чем наличия средств.

Первым шагом на пути к установлению минимальных уровней социальной защиты обычно становится обеспечение минимального базового гарантированного дохода для детей, пожилых людей и взрослых трудоспособного возраста, попавших в трудные жизненные обстоятельства. Следуя такому подходу, правительства могут восполнить пробелы в охвате социальной защитой при относительно низком уровне отчислений от одного до двух процентов ВВП своей страны.

На рисунке 2 показаны уровни отчислений, необходимые для разработки инклюзивных систем социальной защиты во всех 13 странах Азиатско-Тихоокеанского региона на основе использования соответственно 1 процента и от 1.5 to 2 процента от ВВП.[13]

Отчисления в размере 1 процента от ВВП могли бы обеспечить пенсией всех граждан начиная с возраста 70 лет, а также пособиями по нетрудоспособности - детей и взрослых и пособием на ребёнка - всех детей в возрасте от 0 до 4 лет. Пенсии по старости и пособия по инвалидности могли бы выплачиваться в размере 10 процентов от ВВП на душу населения, а пособие на ребёнка - в размере 4 процентов от ВВП на душу населения.

При отчислениях от 1,5 до 2 процентов от ВВП при одной и той же стоимости денежных переводов можно было бы охватить пособием на ребёнка детей в возрасте до 12 лет и снизить возраст, дающий право на пожизненную пенсию по старости, до 65 лет.

РИСУНОК 2 ВАРИАНТЫ ОТЧИСЛЕНИЙ С ЦЕЛЬЮ УКРЕПЛЕНИЯ ИНКЛЮЗИВНЫХ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА



Источник: расчёты, произведённые в рамках программы «Пути развития» на основе данных, взятых из базы данных МВФ по перспективам развития мировой экономики с сайта. https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx и базы данных ДЭСВООН по народонаселению мира с сайта https://population.un.org/wpp/

Эти расчёты показывают, что отчисления на инклюзивную социальную защиту в течение всей жизни, не станут тяжёлым бременем для государств. Корреляция между богатством страны и объёмом её отчислений в системы социальной защиты незначительна. Так, самые передовые системы социальной защиты по всему миру внедрялись в то время, когда эти страны были бедными, и в Азиатско-Тихоокеанском регионе есть страны с низким уровнем дохода, которые отчисляют более высокую долю ВВП на душу населения в сферу социальной защиты, чем более богатые страны региона.

Например, несмотря на то что в Непале ВВП на душу населения составляет всего 2500 долл. США, страна отчисляет 1,3 процента от ВВП в свою систему социальной защиты, финансируемую государством, а Пакистан отчисляет всего 0,6 процента от ВВП, хотя ВВП на душу населения там составляет 5 200 долл. США.[14] Аналогичным образом, в то время как Грузия отчисляет 6,9 процента от ВВП, при ВВП на душу населения в 10 000 долларов США, Индонезия отчисляем чуть более 0,8 процента от ВВП, при ВВП на душу населения 11 600 долл. США.[15] Отчисления на социальную защиту обычно начинаются с малого, постепенно они увеличиваются, а системы со временем расширяются наряду с повышение уровня приверженности этой политике.

КАК РАСШИРИТЬ НАЛОГОВУЮ БАЗУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, ФИНАНСИРУЕМОЙ ЗА СЧЁТ НАЛОГОВ

Отчисления на в социальную защиту должны прочно опираться на внутреннее, прежде всего государственное финансирование. Эффективная структура финансирования должна соответствовать задаче 1.3 устойчивого развития, которая требует, чтобы все правительства финансировали минимальные уровни социальной защиты в своих странах,[16] обеспечивающие гарантированный доход детям, взрослым

трудоспособного возраста, пожилым людям и основные медико-санитарные услуги, с тем чтобы повсюду покончить с нищетой во всех её формах к 2030 году.

В Аддис-Абебской программе действий[17] излагаются рамочные положения по финансированию устойчивого развития путём согласования всех потоков финансирования и политических действий с экономическими, социальными и экологическими приоритетами. Она определяет социальную защиту как одну из семи ключевых областей для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и ликвидации нищеты. В ней также подчёркивается важность социальной защиты для всех, а также установления минимального уровня социальной защиты, с уделением особого внимания обеспечению охвата ею тех, о ком основательно забыли, и содержится призыв к странам рассмотреть возможность определения на национальном уровне соответствующих объёмов расходов для вложения средств в основные высококачественные общественные услуги для всех.

Правительства могут использовать разные формы мобилизации ресурсов для обеспечения в своих странах финансовой, налоговой и экономической целесообразности минимальных уровней социальной защиты в своих странах с учётом потенциальных взносов различных возрастных групп и групп населения. Как изложено также в документе ЭСКАТО «Policy Brief on Financing Social Protection» (Краткий обзор политики ЭСКАТО по финансированию социальной защиты),[18] такие формы могут включать более эффективный сбор налогов и исполнение обязательств по взносам, а также переориентацию расходов и поиск новых баз доходов.

Стратегии мобилизации ресурсов включают: Увеличение налоговых поступлений; перераспределение государственных расходов; Использование средств официальной помощи в области развития; борьба с незаконными финансовыми потоками; использование резервов; заимствование/реструктуризация долга; адаптация макроэкономической структуры.

УВЕЛИЧЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ

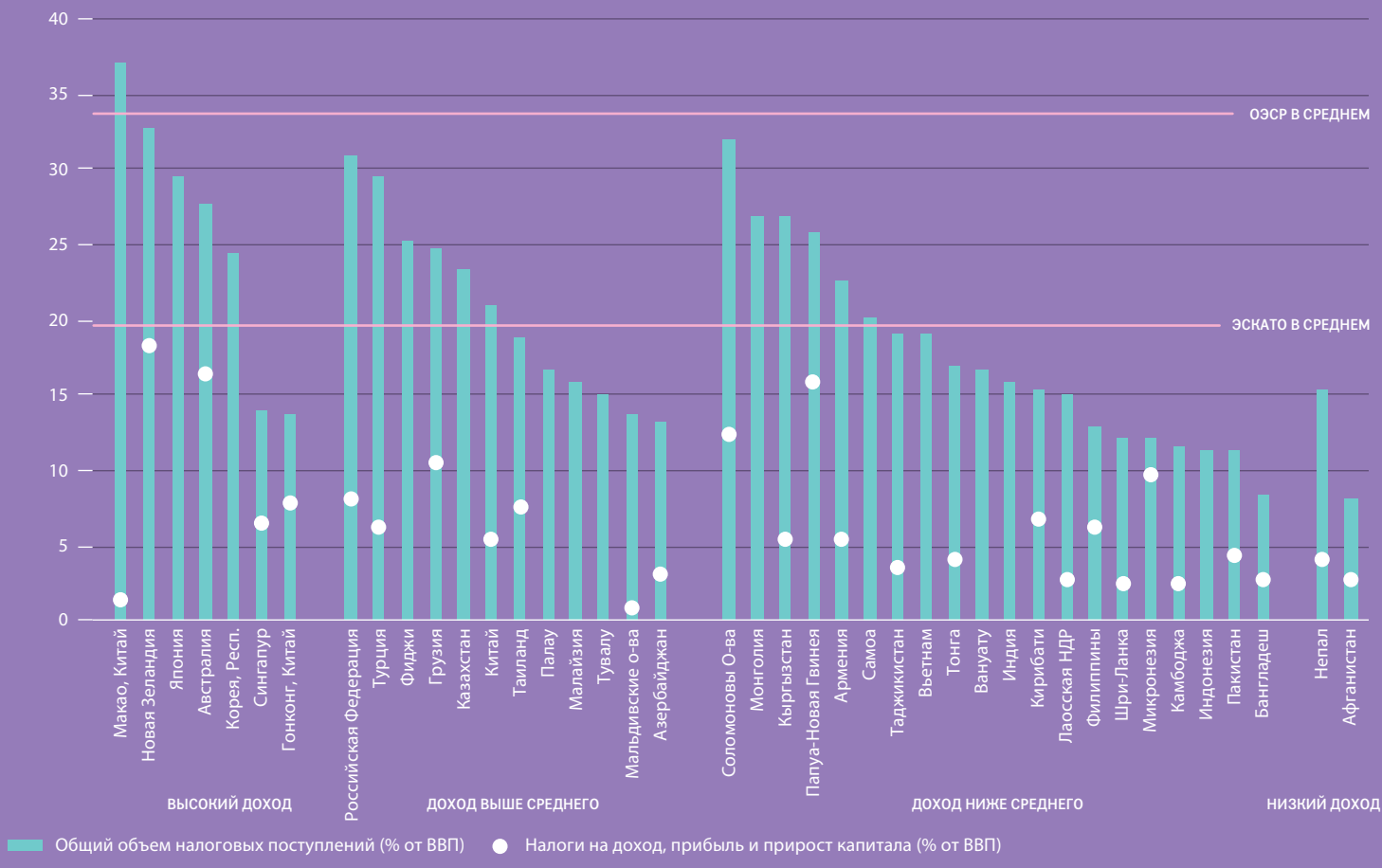
Объёмы налоговых поступлений в бюджет многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона относительно невелики, причём средний показатель по региону составляет 19,6 процента от ВВП против в среднем 34 процентов в ОЭСР (рисунок 3). Важно отметить, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе менее трети от общего объёма налоговых поступлений собираются из доходов, прибыли и прироста капитала.

Политика прогрессивных налогов и эффективное накопление богатства и подоходного налога позволяют правительствам инвестировать в социальную инфраструктуру и, в частности, в социальную защиту, и помогают бороться с царящим неравенством. В системах прогрессивного налогообложения, отвечающих интересам бедноты и основанных на концепции солидарности, основное внимание уделяется налогообложению личных доходов, богатства и прироста капитала, Эти системы не рассчитаны на получение больших объёмов налоговых поступлений от потребления, например от НДС, который обычно носит регрессивный характер и не отвечает интересам бедноты.[19]

Многие страны борются за получение более высоких налоговых поступлений, поскольку значительная часть рабочей силы работает в неформальной экономике. В связи с этим, помимо налогообложения доходов, важно охватывать и более формальные рабочие места и разрабатывать стратегии по расширению налоговой базы. При росте налоговых поступлений правительства могут изучать возможность дополнительных налогов на корпорации, наследство, имущество и богатство.

Налогообложение добычи полезных ископаемых и природных ресурсов может обеспечить налоговую базу для финансирования социальной защиты во многих странах с

РИСУНОК 3 ОБЩИЙ ОБЪЕМ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ КАК ДОЛЯ ВВП, 2015 ГОД



Источник: Международный центр по налогам и развитию. (2016) and ОЭСР (2013) статистика доходов. по всем странам, наиболее свежие данные относятся к 2011 и 2013 годам.

низким и средним уровнем доходов, богатых природными ресурсами. Правительства могут получать доходы либо путём непосредственного извлечения природных ресурсов с помощью государственного предприятия, совместные предприятия или другие формы совместной добычи, либо путём продажи прав на эксплуатацию и налогообложения прибыли, при этом и та и другая форма налогообложения могут обеспечить доходы для социальных отчислений (см. вставку 1).

Ещё одной формой налогообложения может быть увеличение так называемых налогов на грех, то есть на товары, признанные вредными для здоровья. По оценкам ВОЗ, 5-10-процентное увеличение ставки налога на табачные изделия может дать до 1,4 млрд. долл. США в год в виде дополнительных поступлений в странах с низким уровнем дохода и 5 млрд. долл. США в странах со средним уровнем дохода. Такие целевые налоги помогают финансированию социального сектора в нескольких странах.[20] Ещё в 1982 году Республика Корея ввела налог на алкоголь, табак, доход от процентов и дивидендов, а также на банковский и страховой сектор, причём этот налог имел целью финансирование образования.[21]

Несмотря на низкую эффективность существующих механизмов сбора налогов во многих странах региона, активизация работы по сбору налогов имеет важное значение также для увеличения доходов. Мобилизация налоговых поступлений может быть мерилом разницы между суммой собранного налога и суммой, которую можно было бы собрать, если бы все ставки налога были применены ко всей налоговой базе. Если бы отдельные страны Азиатско-Тихоокеанского региона усилили работу по сбору налогов в среднем по всем странам со средним уровнем дохода, теоретически, общие налоговые поступления могли бы вырасти на 18,6 процента без повышения ставки налога.[22]

ВСТАВКА 1

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ДОБЫЧИ И ИЗВЛЕЧЕНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Правительство Монголии поддерживает финансирование пенсий по старости и пособий на детей и семьи через Фонд развития человеческого потенциала (ФРЧ), созданный в 2009 году с целью накопления сверхнормативных доходов от горнодобывающего сектора и перенаправления их на развитие экономики и человеческого потенциала страны. В дополнение к пенсиям, ФРЧ в настоящее время используется для предоставления медицинских услуг, жилья и пособий на образование монгольским гражданам. Из-за отсутствия налоговой базы Монголия рассмотрела вопрос также о создании фонда пенсионных резервов, который будет использоваться для инвестирования доли сверхнормативных доходов горнодобывающей отрасли.

Источник: ESCAP (2014). Financing Social Protection. Policy brief number 49. Bangkok.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Перераспределение государственных расходов требует замены дорогостоящих и малоэффективных инвестиций на инвестиции, которые могут дать более существенные социально-экономические результаты. Кроме того, оно предполагает избавление от нерациональных расходов и борьбу с коррупцией.

Одним из видов таких расходов являются субсидии, например, на нефть, электроэнергию, сельскохозяйственные ресурсы или продукты питания. Многие субсидии приносят несоразмерно большую выгоду богатым, поскольку они являются крупнейшими потребителями многих субсидируемых

товаров, в то время как те, кто живёт в бедности, получают наименьшую выгоду. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона тратят значительные средства на топливные субсидии, которые зачастую носят регрессивный характер и приводят к негативным экологическим последствиям, поскольку они стимулируют развитие энергоёмких производств.[23]

При устранении субсидий могут потребоваться меры по смягчению экономических последствий и общественной оппозиции. Например, в Индонезии с 2005 года при сокращении нефтяных субсидий иногда предлагались краткосрочные механизмы выплат, а Иран в 2010 году учредил гарантированный базовый доход в качестве компенсации за реформу нефтяных субсидий.[24] Замена субсидий на отчисления в традиционные системы социальной защиты, рассчитанные на весь всего жизненный цикла,– это долгосрочная стратегия по созданию инклюзивных систем социальной защиты, выгодная как неимущим, так и тем, кто получает средний дохода.

Существует и много других вариантов перераспределения расходов, в том числе и в самом секторе социальной защиты. В некоторых странах осуществляется целый ряд малых программ социальной защиты и сокращения масштабов нищеты, которые зачастую разрознены и порою дублируют друг на друга. Такие механизмы должны быть заменены инклюзивными системами социальной защиты для повышения эффективности и сокращения расходов.

БОРЬБА С НЕЗАКОННЫМИ ФИНАНСОВЫМИ ПОТОКАМИ

Незаконные финансовые потоки представляют собой незаконно зарабатываемый, передаваемый или используемый капитал и включают, среди прочего, товары, продаваемые по заведомо нереальной цене во избежание более высоких тарифов, активы, направляемые на оффшорные счета с целью уклониться от уплаты налога на прибыль, и нерегистрируемые передвижения наличных средств.

В период с 2003 по 2012 год развивающиеся страны потеряли около 6,6 трлн долл. США вследствие незаконного оттока капитала (в среднем 3,9 процента от ВВП ежегодно), что в 10 раз больше, чем объем оказываемой официальной помощи в целях развития (ОПР).[25] Ограничение незаконных финансовых потоков может дать значительные дополнительные ресурсы для социально-экономических инвестиций, в том числе инвестиций в социальную защиту.[26]

ЗАДЕЙСТВОВАНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ И ВАЛЮТНЫХ РЕЗЕРВОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА

Налогово-бюджетные и валютные резервы центрального банка могут выступать в роли потенциальных источников финансирования социальной защиты. Бюджетные резервы накапливаются за счёт излишков государственного бюджета, прибыли государственных компаний, поступлений от приватизации или другой чистой прибыли правительства. Вместе с тем, валютные резервы накапливаются посредством интервенций центральных банков на валютном рынке в условиях положительного сальдо текущих операций и/или притока капитала. В то время как бюджетные резервы играют роль дополнительных бюджетных ресурсов государства и могут быть израсходованы без увеличения долга, резервы центрального банка финансируются за счёт выпуска облигаций или валюты и не являются «свободными фискальными активами», поскольку они имеют параллельные обязательства (то есть валюту или облигации). Бюджетные и валютные резервы - это потенциальная возможность для правительств увеличить налоговую базы социальной защиты, хотя полезно провести тщательную оценку их потенциального воздействия на рост денежной массы и на государственный долг.

Можно привести ряд примеров того, как валютные резервы используются для финансирования местного развития.[27] Например, Индия использует часть своих валютных резервов для поддержки инвестиций в инфраструктуру путём создания двух дочерних компаний, которые берут валютные резервы в долг у центрального банка.[28] Аналогичный подход может быть использован и для отчислений в сферу социальной защиты.

ЗАЙМЫ ИЛИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ДОЛГА

Некоторые страны имеют возможность брать в долг, будь то займами или эмиссией облигаций, не оказывая при этом почти никакого влияния на своё финансовое положение. Другие же страны уже имеют большие долги и нуждаются в более эффективном управлении государственным долгом. Многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона продолжают брать кредиты от международных финансовых учреждений на финансирование своих систем социальной защиты. В частности, в последние годы кредиты взяли Вьетнам, Бангладеш, Индонезия, Пакистан, и Филиппины.[29] Однако международные финансовые учреждения могут навязывать странам условия для выделения траншей, которые, при недостаточной проработке, могут искажать процессы национальной политики.

Реструктуризация долга – это процесс сокращения существующих уровней задолженности или платежей за обслуживание долга. Реструктуризация суверенного долга может быть достигнута посредством: i) пересмотра долга; ii) облегчения бремени задолженности/аннулирования, например, в рамках Инициативы в интересах бедных стран с высокой задолженностью, реализуемой с 1996 года; или iii) свопов/конверсии долговых обязательств. Некоторые страны также отказались от своих обязательств по погашению задолженности или объявили дефолт, как это было в Исландии и Ираке.[30] В Аддис-Абебской программе действий подтверждается важность своевременной, упорядоченной, эффективной, справедливой и согласованной реструктуризации задолженности, установленной в порядке договорённости на принципах добросовестности и взаимного доверия.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНКЛЮЗИВНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ РАМОК

В макроэкономической политике особое внимание уделяется краткосрочным стабилизационным мерам, таким как борьба с инфляцией и бюджетный дефицит, в рамках более широких усилий, направленных на либерализацию экономики стран, их интеграцию в мировые рынки и привлечение инвестиций. Правительства могут также воспользоваться более приемлемыми макроэкономическими рамками, позволяющими увеличивать бюджетный дефицит и уровень инфляции, не подвергая опасности макроэкономическую стабильность.

Реакцией на глобальный финансовый кризис 2007-2008 годов стало все более широкое признание необходимости смягчения бюджетных ограничений и учёта растущих расходов на покрытие дефицита, особенно для поддержки социально значимых инвестиций и экономического роста, способствующего созданию рабочих мест.

ЗАДЕЙСТВОВАНИЕ ПОМОЩИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

В долгосрочной перспективе все системы социальной защиты должны опираться на внутренние ресурсы, чтобы оставаться устойчивыми. Центральная роль государственных ресурсов стран в финансировании устойчивого развития подтверждается также Аддис-Абебской программой действий. Однако официальная помощь в целях развития (ОПР) в виде совместного финансирования в переходный период или для внедрения экспериментальных проектов может обеспечить источник финансирования в краткосрочной перспективе, как в случае с Программой поддержки доходов «Беназир» (ППДБ) в Пакистане, в соответствии с которой Великобритания предоставила около 300 млн фунтов стерлингов в виде финансовой и технической помощи в дополнение к основным государственным средствам, которые составляли 87 процентов сметы по программам.[31]

Хотя в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи 2005 года подчёркивается важность ответственности и взаимной подотчётности как ключевых факторов эффективной помощи в целях развития, донорская помощь может быть связана с ряд ом проблем, в том числе транзакционными издержками, недостаточной предсказуемостью и устойчивостью системы, макроэкономическими последствия, оказанием помощи на определённых условиях, отсутствием согласованности политики и другими условиями, налагаемыми донорами. Кроме того, когда доноры финансируют программы социальной защиты, эти программы зачастую подотчётны донорам, а не гражданам, поэтому есть риск, что программы будут отвечать интересам доноров, а не потребностям людей.

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЗА СЧЁТ ВЗНОСОВ

Несмотря на то, что крайне важно иметь системы социальной защиты, финансируемые за счёт налогов, для охвата тех, кто больше всего в ней нуждается, важно дополнять их системами, отчисления в которые могут делать те, кто имеет формальную занятость. Многие страны региона разработали системы социальной защиты, предусматривающие взносы, чтобы дать людям возможность регулярных поступлений для конкретных непредвиденных обстоятельств, таких как травмы, инвалидность, безработица, материнство и выход на пенсию.

Существует два основных типа систем со взносами: (i) системы социального страхования, которые управляются или контролируются государством и включают какую-либо форму совместного несения расходов и солидарности между членами; и (ii) системы страхования, которые управляются частным сектором и регулируются государством

Социальное страхование часто принимает вид:

- систем вознаграждения по мере необходимости, когда пособия выплачиваются за счёт взносов ныне работающих или
- финансируемых систем, в рамках которых взносы инвестируются, чтобы увеличить стоимость общего фонда.

Размер пособий часто рассчитывается в виде:

- пособий *установленного размера,* когда известен размер будущего пособия; или
- взносов *установленного размера, когда* размер будущего пособия зависит от суммы уплаченных взносов и отдачи от инвестиций.

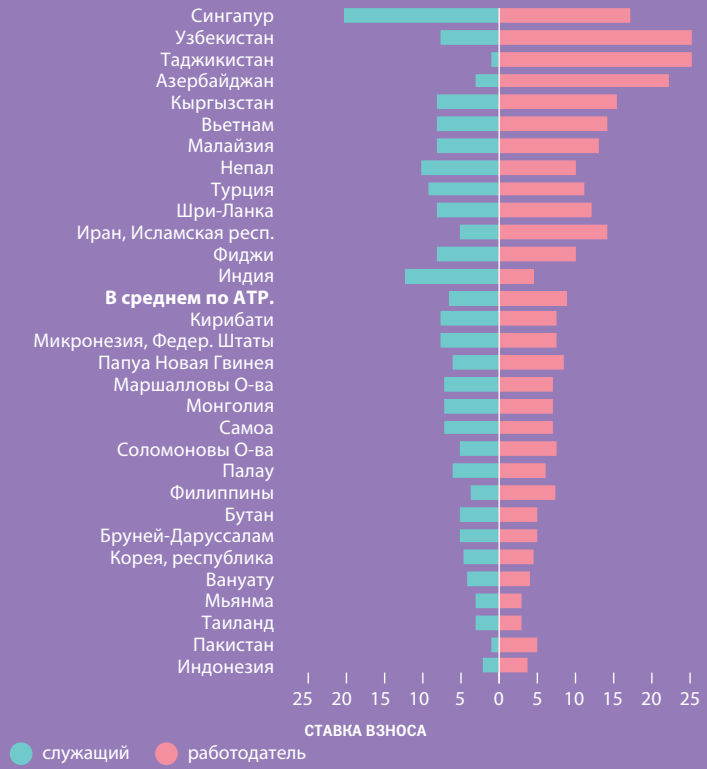
В Азиатско-Тихоокеанском регионе пособие по безработице получает лишь один из пяти взрослых безработных трудоспособного.[32] Этот широкий пробел в охвате безработных во многом обусловлен размером неформального сектора, который включает 60 процентов рабочей силы в Азии и Тихоокеанском регионе.[33]

Неформальных работникам сложно получить доступ к системам социального страхования, поскольку заработная плата зачастую слишком мала и нестабильна, и работодатель отчисляет взносы. Для расширения охвата всех взрослых трудоспособного возраста Уругвай разработал систему «мононалог», которая сочетает в себе взносы и пособия, финансируемые за счёт налогов (см. Вставку 2).

При разработке финансовой структуры систем, основанных на взносах, уровень взносов следует сделать достаточно высоким, чтобы обеспечить надлежащий размер пособия, но не настолько, чтобы это поставило под угрозу жизнеспособность системы. В Азиатско-Тихоокеанском регионе средний взнос в системы выплат пенсий по старости составляет 6,4 процента для работника и 8,9 процента для работодателя.[34]

Они ниже, чем уровни взносов в Европе, где средний размер взносов составляет 7,8 процента для сотрудников и 11,5 процента для работодателей.[35] Как показано на рисунке 4, ставки взносов существенно различаются между странами и особенно высоки для работодателей в нескольких странах Северной и Центральной Азии.

РИСУНОК 4 СТАВКИ ВЗНОСОВ В ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПО СТАРОСТИ В РАМКАХ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И СИСТЕМ НАКОПИТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ, ИМЕЮЩИЕСЯ ДАННЫЕ ПО БЛИЖАЙШЕМУ ГОДУ



Источник: International Labour Organization (ILO), World Social Protection Report 2017-2019 (Geneva, 2017). См. таблицу B.9 в приложениях к докладу.

ВСТАВКА 2 УРУГВАЙСКИЙ «МОНОНАЛОГ»

Для того чтобы объединить программы социального страхования и программы, финансируемые за счёт налогов, Уругвай разработал единую систему, под названием «мононалог». Это система перекрёстного субсидирования, основанная на принципах солидарности, исключительности и справедливости. Взносы производятся в зависимости от способности людей платить, а пособия выплачиваются по справедливым, основанным на потребностях критериям. Это инновационное решение помогло преодолеть разделение систем выплаты пособий между наёмными работниками в формальном секторе и теми, кто работает в неформальной экономике.

Источник: Ocampo, J.A. and N. Gomex Arteaga (2016) Social Protection Systems in Latin America, ILO ESS, Working Paper No. 52.

Заключение

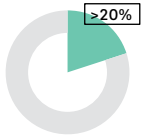
Социальная защита является важной частью любого успешного и стабильного общества. Инклюзивные системы социальной защиты на протяжения всего жизненного цикла также не требуют чрезмерных расходов. В то время как большинство стран Азиатско-Тихоокеанского региона увеличили свои отчисления в фонды социальной защиты, многим странам необходим увеличить размер отчислений, чтобы закрыть существующие пробелы в охвате населения и тем самым сократить масштабы нищеты, уязвимости и неравенства.

Налоговая база для финансирования более широкого охвата социальной защитой может быть изыскана и может включать самые разные варианты. Независимо от того, хотят государства делать отчисления на социальную защиту или нет, это политический выбор, а не финансовый.

Вы поняли?

ОСНОВНЫЕ ВЫДЕРЖКИ

Нынешний уровень отчислений на социальную защиту в Азиатско-Тихоокеанском регионе невысок, но растёт



- Большинство стран Азиатско-Тихоокеанского региона тратят менее одной пятой общих государственных расходов на социальную защиту. Многим странам необходимо инвестировать больше, чтобы закрыть существующие пробелы в охвате населения и сократить масштабы нищеты, уязвимости и неравенства.



- Для охвата наиболее уязвимых групп населения особенно важно направлять усилия на социальную защиту, основанную на налогах.



- Изыскание возможностей для расширения налоговой базы и уделение первостепенного внимания социальной защите — это вопрос политической воли, а не наличия средств, и между богатством страны и уровнем ею отчислений на социальную защиту мало связи.



- Отчисления на социальную защиту должны твёрдо опираться на внутреннее, прежде всего государственное финансирование.

Пути расширения налоговой базы в интересах социальной защиты, финансируемой за счёт налогов:

1. Увеличение налоговых поступлений: **объёмы налоговых поступлений в регионе сравнительно невелики**. В связи с этим, страны могли бы рассмотреть возможность проведения политики прогрессивного налогообложения в интересах бедных слоёв населения, при котором налогом облагается личный доход, богатство и прирост капитала, а также разработать стратегии по расширению налоговой базы путём создания большего числа формальных рабочих мест. Другие формы увеличения налоговых поступлений включают налогообложение добычи полезных ископаемых и природных ресурсов, налоги на грех и повышение эффективности сбора налогов.

2. Перераспределение **государственных расходов** может включать прекращение субсидий, перераспределение инвестиций между секторами или в рамках сектора социальной защиты для замены большого числа небольших систем социальной защиты с использованием инклюзивных систем социальной защиты, которые могут иметь более значительные социально-экономические последствия.

3. Борьба с незаконными финансовыми потоками, выявление налоговых резервов и валютных резервов центрального банка, заимствование или реструктуризация задолженности открывает другие потенциальные возможности для расширения налоговой базы.

4. Внедрение **инклюзивных макроэкономических рамок**, позволяющих иметь больший бюджетный дефицит и более высокие уровни инфляции без ущерба для макроэкономической стабильности

5 Использование **возможностей помощи в области развития в** качестве переходного этапа совместного финансирования или для учреждения пилотных проектов.

Социальная защита, финансируемая за счёт взносов, играет важную роль в качестве дополнения к системам социальной защиты, финансируемым за счёт налогов.

Социальное страхование зачастую внедряется в виде систем вознаграждения по мере необходимости, когда пособия выплачиваются за счёт взносов ныне работающих или в виде финансируемых систем, в рамках которых взносы инвестируются, чтобы увеличить стоимость общего фонда.

Размер пособий часто рассчитывается в виде:

- пособий *установленного размера,* когда известен размер будущего пособия; или

- взносов *установленного размера, когда* размер будущего пособия зависит от суммы уплаченных взносов и отдачи от инвестиций.

При разработке финансовой структуры систем, основанных на взносах, уровень взносов следует сделать достаточно высоким, чтобы обеспечить надлежащий размер пособия, но не настолько, чтобы это поставило под угрозу жизнеспособность системы.

Социальная защита является частью общественного договора

Финансирование социальной защиты является обязанностью государства. Широкий политический консенсус, согласно которому социальная защита рассматривается как важнейшая инвестиция в человеческий капитал имеет существенное значение для обеспечения долгосрочного финансирования и ответственности государства.

ЛИТЕРАТУРА

1 Для обеспечения минимальных уровней социальной защиты государствам необходимо предоставлять социальную защиту, по крайней мере на определённом государством минимальном уровне, каждому на протяжении всей жизни посредством систем, созданных непосредственно с целью охватить всех детей, взрослых трудоспособного возраста и пожилых.. См. также программное руководство ЭСКАТО "Почему мы нуждаемся в социальной защите" и публикацию МОТ: Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), размещённое на сайте http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

2 ILO: Informal economy in Asia and the Pacific (2015).

3 Eurostat. "Government expenditure on social protection accounted for almost one fifth of GDP", 9 March 2018. Размещено на сайте http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8725251/2-09032018-AP-EN.pdf/c60aed76-c37b-413e-9f99-58a8370f0ea6.

4 World Bank. The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE) and PovCalnet Database (accessed in June 2018). Размещено на сайте http://datatopics.worldbank.org/aspire/ and http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/data.aspx

5 World Bank. The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE) (данные взяты в июне 2018 года). Размещено на сайте http://datatopics.worldbank.org/aspire/.

6 Government of Mongolia (National Statistics Office).

7 World Bank. The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE) (данные взяты в июне 2018 года). Размещено на сайте http://datatopics.worldbank.org/aspire/.

8 World Social Protection Report 2017–19.

9 United Nations Children's Fund (UNICEF). "Number of deaths of children under five", Under-five and infant mortality rates and number of deaths (данные взяты 28 июня 2018 года). Размещено на сайте https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/.

10 ILO: World Social Protection Report 2017-19 (Geneva, 2017). Только 55,2 процента пожилых людей в Азиатско-Тихоокеанском регионе получают пенсию, и только 23,6 процента рабочей силы в настоящее время отчисляют взносы на пенсию.

11 ILO: World Social Protection Report 2017-19 (Geneva, 2017). Более подробную информацию смотри в таблице B.6 в приложениях.

12 World Social Protection Report 2017–19.

13 Расходы на системы рассчитываются путём умножения стоимости денежных переводов на количество населения, имеющего право на каждый перевод. При этом предполагается, что 2% населения, не имеющего права на пенсию по старости, получают пособие по нетрудоспособности. Стоимость в процентах от ВВП рассчитывается с использованием базы данных МВФ «Всемирный экономический обзор». Оценки численности населения были получены из базы данных ООН по народонаселению.

14 Все данные о расходах и ВВП взяты в июне 2018 года в базах данных по социальной помощи World Bank PovcalNet и ASPIRE.

15 Все данные о расходах и ВВП взяты в июне 2018 года в базах данных по социальной помощи World Bank PovcalNet и ASPIRE.
16 В программном руководстве ЭСКАТО "How to design inclusive social protection systems" даётся более подробное разъяснение минимальных уровней социальной защиты. См. также резолюцию 202 МОТ.
17 Принято на третьей Международной конференции по финансированию (Аддис-Абеба, Эфиопия, 13-16 июля 2015 года) и впоследствии одобрено на Генеральной Ассамблее ООН в ее резолюции 69/313 от 27 июля 2015 года.
18 United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). Policy Brief: Financing Social Protection (ESCAP, 23 December 2016).
19 _____ (2018). MPFD Policy Brief No. 68: Improving tax administration (ESCAP, April 2018).
20 Delamonica, Enrique and Santosh Mehrotra. "How can Financing of Social Services be Pro-Poor?", draft Working Paper (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2008).
21 Delamonica, Enrique and Santosh Mehrotra. "How can Financing of Social Services be Pro-Poor?", draft Working Paper (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2008).
22 Cichon, Michael and David Cichon. "Financing of Social Protection for Informal Sector Workers in Asia", in Social Protection for Informal Workers in Asia, Sri Wening Handayani, ed. (ADB, Manila, 2016).
23 United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (2014). Sustainable development Financing: Perspectives from Asia and the Pacific.
24 Guillaume, M. Dominique, Roman Zyteck, and Mohammad Reza Farzin. "Iran: The Chronicles of the Subsidy Reform", WP/11/67 (International Monetary Fund, 2011).
25 Ortiz, Isabel, Matthew Cummins, and Kalaivani Karunanethy. "Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries", ESS Working Paper No. 48, 2nd ed. (Geneva, International Labour Organization, 2017).
26 Там же.
27 Там же.
28 Там же.
29 World Bank (2018) International Development Association project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 213.60 million to the People's Republic of Bangladesh for a Cash Transfer Modernizations Project http://documents.worldbank.org/curated/en/258451517626830719/pdf/BANGLADESH-PAD-01112018.pdf; World Bank (2017) International Bank for Reconstruction and Development project appraisal document on a proposed loan in the amount of US$200 million to the Republic of Indonesia for a Social Assistance Reform Program http://documents.worldbank.org/curated/en/353221496152466944/pdf/Program-Appraisal-Document-PAD-disclosable-version-P160665-2017-04-15-04202017.pdf; World Bank (2017) International Development Association project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 74.4 million to the Islamic Republic of Pakistan for a Pakistan National Social Protection Program-for-Results. http://documents.worldbank.org/curated/en/665281497018439948/pdf/110401-REPLACEMENT-OUO-9.pdf; World Bank (2013) Vietnam Social Assistance System Strengthening Project. http://documents.worldbank.org/curated/en/440591468312053994/pdf/PID-Appraisal-Print-P123960-10-01-2013-1380611168759.pdf; World Bank (2015) Philippines Social Welfare Development and Reform Project II http://documents.worldbank.org/curated/en/136911468094486628/pdf/PID-Appraisal-Print-P153744-10-14-2015-1444804163078.pdf; ADB loan https://www.adb.org/projects/43407-013/main#project-pds
30 Там же.
31 See http://bisp.gov.pk/department-for-international-development/ (данные взяты 19 июля 2018 года).
32 International Labour Organization (ILO), World Social Protection Report 2017-2019 (Geneva, 2017). См. таблицу B.6 в приложениях к докладу.
33 Kidd, Stephen and Verena Damerau, "The political economy of social protection for informal workers in Asia", in Social Protection for Informal Workers in Asia, Sri Wening Handayani, ed. (ADB, Manila, 2016).
34 International Labour Organization (ILO), World Social Protection Report 2017-2019 (Geneva, 2017). См. таблицу B.9 в приложениях к докладу.
35 Там же.

Пути финансирования инклюзивных систем социальной защиты

Это четвёртое из серии программных руководств, подготовленных в помощь разработчикам политики и специальстам-практикам в Азиатско-Тихоокеанском регионе в их усилиях по укреплению социальной защиты. В настоящем руководстве рассматриваются пути финансирования систем социальной защиты с уделением особого внимания системам социального страхования, финансируемым за счёт налогов.

В первом руководстве разъясняются основные причины необходимости социальной защиты; во втором подробно рассматриваются наиболее важные меры по разработке систем социальной защиты; во третьем главное внимание уделяется эффективной реализации мер социальной защиты.

Please visit us at

www.socialprotection-toolbox.org

www.unescap.org/our-work/social-development