

Австралия¹

Д. Лэнсли

Лэнсли Дэвид – магистр экономики, магистр международного бизнеса, доктор наук, руководитель Группы продовольственной безопасности World Vision, Австралия; E-mail: david.lansley@worldvision.com.au

В предлагаемом вашему вниманию страновом обзоре рассматриваются тенденции и причины развития неравенства в Австралии за последние несколько десятилетий. Несмотря на то, что по сравнению с другими странами Австралия достигла значительных успехов в помощи наиболее нуждающимся слоям населения, в стране отмечается рост неравенства.

Анализируются факторы, оказывающие влияние на развитие неравенства. К ним относятся как внешние аспекты: мировой финансовый кризис, интеграция экономики Австралии в мировую экономическую систему, так и внутренние особенности экономического развития страны, а именно: демографическая ситуация, изменения на рынке труда, государственная политика по сокращению неравенства. Автор показывает, что старение населения, изменения на рынке труда, при которых растет спрос на квалифицированную рабочую силу, недостаточно эффективная налоговая политика и система пенсионных отчислений негативно влияют на справедливое распределение доходов. Так, выявлено размывание среднего класса, так как от налоговых льгот и пенсионных отчислений наибольшие преимущества получают наиболее и наименее обеспеченные группы населения. При этом внутренние факторы оказывают большее влияние на развитие неравенства по сравнению с внешними. Для проведения анализа использовались данные обследований Австралийского Бюро статистики: Обследования расходов домохозяйств и Обследования доходов и жилищных условий.

Проведенный анализ демонстрирует, что, несмотря на предпринимаемые правительством меры по преодолению неравенства на протяжении последних трех десятилетий и, в частности, первого десятилетия XXI в., доминировали факторы, усиливающие неравенство доходов, вследствие чего в Австралии по сравнению с другими странами ОЭСР наблюдается наиболее высокое неравенство доходов.

Ключевые слова: Австралия, неравенство, коэффициент Джини, тенденции развития неравенства, факторы неравенства, распределение доходов, неравенство доходов, государственная политика по преодолению неравенства

Key words: Australia, inequality, Gini coefficient, trends in inequality, causes of inequality, income distribution, income inequality, government policies on inequality

Введение

В данной статье анализируются тенденции развития неравенства в Австралии за последние несколько десятилетий, а также рассматривается совокупность факторов, влияющих на эти тенденции.

В Австралии, как и во многих других странах, наблюдается заметное неравенство по уровню доходов и благосостояния населения. За последние сорок лет у 20% самых богатых граждан увеличились и доля доходов, и уровень благосостояния, хотя наряду

¹ Перевод странового доклада выполнен Е.С. Масловской под ред. д.полит.н., директора Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» М.В. Ларионовой.

с этой тенденцией отмечались и периоды снижения неравенства. Этому способствовал ряд факторов. Наибольшее влияние на неравенство оказали внутренние факторы: правительственная политика и национальные тенденции социального развития; внешние факторы: мировой финансовый кризис и влияние глобальной интеграции на развитие экономики Австралии также имели некоторое воздействие. Несмотря на общую тенденцию роста неравенства, международное сравнение показывает, что Австралия по сравнению с другими странами достигла значительных успехов в помощи наиболее нуждающимся слоям населения.

Тенденции развития неравенства в Австралии

Для исследований неравенства в Австралии существуют хорошо разработанные базы данных. Большинство исследований в области бедности и неравенства опирается на данные двух общенациональных обследований Австралийского Бюро статистики: Обследования расходов домохозяйств и Обследования доходов и жилищных условий. Обследование расходов домохозяйств проводилось семь раз в период с 1974–1975 гг. по 2003–2004 гг., а в настоящее время проводится каждые шесть лет. Обследование доходов и жилищных условий проводилось почти каждый год в период с 1994–1995 гг. по 2003–2004 гг., и после 2004 г. – один раз в два года. Обследования позволяют составить достаточно полное представление о доходах и расходах физических лиц и домохозяйств, а также дают некоторую информацию о благосостоянии населения, однако изменения в подходах к проведению обследований, процедурах отбора респондентов и содержанию анкет означают, что более поздние данные не всегда сопоставимы с результатами более ранних обследований [6]. В связи с этим австралийские ученые, занимающиеся проблемой дифференциации доходов, как правило, при сравнении ограничиваются относительно короткими временными отрезками.

Распределение доходов и накопленного капитала [12] в Австралии, приведенное к размеру и составу домохозяйств, показывает, что по состоянию на 2009–2010 гг.:

- коэффициент Джини для Австралии составил 0,328 (коэффициент (или индекс) Джини показывает среднее распределение доходов среди всего населения);
- домохозяйства в верхнем квинтиле доходов обладали 40,2% совокупного дохода, в то время как нижние второй и третий квинтили совместно обладали лишь 10,1%;
- для большинства домохозяйств (более 80%) со средним и высоким уровнем дохода заработная плата являлась основным источником дохода, тогда как более 60% домохозяйств в нижних втором и третьем квинтиле в основном получали доход в виде государственных пенсий и пособий;
- накопленный капитал был сконцентрирован у 20% самых богатых домохозяйств (средняя стоимость чистых активов домохозяйств (активы за вычетом обязательств) в верхнем квинтиле составила 2,2 млн австрал. долл., в нижнем квинтиле – 32 тыс. австрал. долл.);
- квинтиль самых богатых домохозяйств владеет 62% общей стоимости чистых активов, при этом три квинтиля самых бедных домохозяйств в сумме обладали 18%;
- состоятельные австралийские домохозяйства чаще имели свои собственные дома (62%), в беднейшем же квинтиле 91% домохозяйств являлись арендаторами.

На рис. 1 показана динамика неравенства доходов в Австралии. Анализируя тенденции изменения индекса Джини, важно помнить, что даже небольшие изменения

показателя отражают существенное перераспределение доходов². В целом показатели неравенства, такие как индекс Джини, отмечают только факт наличия неравенства (или форму распределения доходов), не учитывая уровень доходов. Таким образом, если все доходы населения удвоятся, то индекс Джини не изменится (даже если отдельные граждане будут воспринимать это как улучшение своего положения) [6].

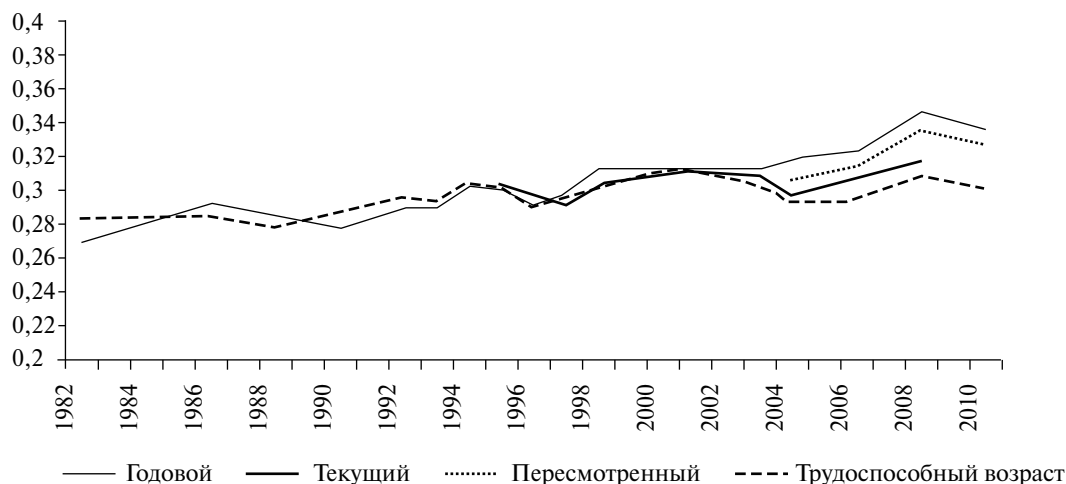


Рис. 1. Тенденции неравенства доходов в Австралии, 1981/1982–2009/2010 гг. (коэффициент Джини) [26]

Анализируя неравенство доходов в Австралии за последние три десятилетия, становятся очевидными некоторые тенденции. Как отметил один из исследователей, «тенденции развития неравенства различаются по временным периодам, компонентам и показателям дохода. Таким образом, это не единый тренд, а сложное взаимодействие многих факторов» [26]. Кроме того, на чистый доход физических лиц и домохозяйств оказывает влияние ряд факторов, что еще более усложняет картину. Доход складывается из следующих компонентов: трудовой доход (в виде заработной платы и от самозанятости), доход от капитала и других источников (инвестиций и недвижимости), трансфертные платежи от государства (пенсии и прочие пособия по социальному обеспечению). Чистый доход рассчитывается путем вычета прямых налогов. Изменения в любом из этих компонентов могут повлиять на показатель неравенства. Помимо этого, в показателях чистого дохода не учитываются некоторые серьезные изменения государственной политики (например, программа государственного медицинского страхования, увеличение ставки пенсионных отчислений, а также налог на товары и услуги) [26].

Тем не менее широко распространено мнение, что дифференциация доходов в Австралии в долгосрочной перспективе растет. Используя данные обследования расходов домохозяйств за 1974–1999 гг., М. О’Хак обнаружил, что «различные показатели, используемые для измерения неравенства и эластичности доходов, демонстрируют, что

² Например, представим, что коэффициент Джини увеличился на 0,035. Это равноценно переходу 7% общего среднего дохода от граждан, чей доход ниже медианного, к тем, чей доход выше медианного. Поскольку граждане с доходом ниже медианного, как правило, имеют доход ниже среднего уровня, это изменение означает снижение их доходов более чем на 7%. В то же время для тех, чей доход выше медианного, увеличение составит более 7%.

в течение анализируемого периода дифференциация доходов в Австралии увеличилась». Например, в 1975–1976 гг. на 10% наименее обеспеченного населения приходилось 3,80% общего дохода, а в 1998–1999 гг. – 2,74%. Тот же показатель для верхнего дециля составил 21,01% и 22,53% соответственно. Следовательно, разрыв между верхним и нижним децилями увеличился с 17,21 п.п. в 1975–1976 гг. до 19,79 п.п. в 1998–1999 гг., что говорит о том, что наименее обеспеченные стали беднее, а наиболее обеспеченные – еще богаче, несмотря на периоды экономического роста в Австралии [10].

Д. Доирон из Академии социальных наук Австралии подтверждает данную ситуацию, отмечая при этом, что в начале 1980-х годов дифференциация доходов увеличилась во многих странах. В некоторых странах эта тенденция усилилась в 1990-е годы (США и Великобритания), а в других (Австралия и Канада) – только в 2000-х годах. Кроме того, Доирон обнаружила, что рост неравенства по уровню доходов в Австралии имел комплексный характер, т.е. неравенство росло независимо от рода деятельности, пола, возрастной группы, сферы занятости или образования [6]. Доирон пришла к выводу, что в 1993–2003 гг. наблюдались две компенсирующие друг друга тенденции: быстрый рост доходов наиболее обеспеченных граждан был частично нивелирован увеличением занятости женщин. Однако при стабилизации роста доли работающих женщин в 2003–2007 гг. на фоне снижения объемов перераспределения через налоговую систему произошел резкий рост неравенства [6].

Росту неравенства в долгосрочной перспективе также способствовало изменение долей доходов в верхней части распределения населения по уровню доходов. Обследования домохозяйств по уровню доходов и жилищных условий не подходят для изучения доходов наиболее обеспеченных групп населения из-за занижения респондентами своих доходов. Тем не менее в 2006 г. Аткинсон и Ли в своей работе проанализировали изменение доли общего дохода, приходящегося на 10%, 1% и 0,1% наиболее обеспеченных жителей Австралии (табл. 1).

Таблица 1. Доли дохода наиболее обеспеченных жителей Австралии на основе данных по налогам, % [6]

	1983–1987	1988–1992	1993–1997	1998–2002
Топ-10	26,4	28,5	29,5	31,0
Топ-1	5,3	6,8	7,3	8,6
Топ-0,1	1,3	2,1	2,2	2,7

В табл. 1 показано, что доля доходов, аккумулируемая наиболее обеспеченными гражданами, неуклонно росла на протяжении последних двух десятилетий XX в. Это соотносится с результатами исследования ОЭСР, согласно которому доля доходов 1% самых богатых австралийцев в общем национальном доходе почти удвоилась, увеличившись с 4,8% в 1980 г. до 8,8% в 2008 г. За тот же период верхняя предельная ставка налога на прибыль заметно снизилась [28].

В исследованиях О’Хак и ОЭСР также отмечается происходящий в последнее время рост неравенства в Австралии. В отчете ОЭСР по Австралии за 2011 г. показано, что дифференциация доходов среди населения трудоспособного возраста росла с 2000 г., и в настоящее время превышает средний уровень по странам ОЭСР. В качестве причин были отмечены рост различий в уровне рыночных доходов и ослабление механизмов перераспределения [4].

Рост неравенства в Австралии был бы еще большим, если бы не мировой финансовый кризис. Влияние кризиса на снижение неравенства заслуживает дальнейшего изучения. Согласно данным Австралийского Бюро статистики за 2008–2009 гг., кризис несколько ослабил тенденцию к усилению расслоения доходов в основном за счет существенного снижения доходов от недвижимости и других инвестиций, получаемых домохозяйствами в верхней части национального распределения населения по уровню доходов, и влияния прогрессивных мер поддержки домохозяйств, принятых лейбористским правительством [6].

Наконец анализ одних лишь доходов не дает полной картины неравенства в Австралии, а если учитывать только чистый доход, реальный рост неравенства будет занижен. Резервный банк Австралии отметил, что существуют значительные различия между распределением доходов и распределением накопленного капитала (активы минус обязательства). Накопленный капитал распределен в Австралии менее равномерно, чем общий доход, хотя в 2006–2010 гг. наблюдалось ослабление этой тенденции, в том числе частично из-за мирового финансового кризиса [8].

Причины неравенства в Австралии

Исследователи, изучающие проблему неравенства в Австралии, выделяют в качестве основных факторов роста неравенства демографические изменения, тенденции на рынке труда, а также влияние государственной политики. С недавних пор все большую важность стал приобретать вопрос о распределении доходов среди наиболее обеспеченных слоев населения [6].

Демографические изменения

На неравенство доходов в Австралии оказывают влияние две основные долгосрочные демографические тенденции: изменение возрастной структуры населения и изменения в структуре домохозяйств. Они обусловлены главным образом увеличением средней продолжительности жизни, снижением рождаемости, увеличением количества разводов и увеличением возраста вступления в первый брак.

Население Австралии стареет. За два последних десятилетия доля населения Австралии в возрасте 65 лет и старше увеличилась с 11,5% до 14,2%, а доля населения в возрасте 85 лет и старше – более чем в 2 раза – с 0,9% до 1,9%. Доля населения в возрасте 15–64 лет оставалась относительно стабильной, а доля детей до 15 лет, наоборот, снизилась (с 21,8% до 18,8%) [2]. Воздействие этих демографических изменений на неравенство складывается из двух разнонаправленных тенденций. Ожидается, что снижение доли населения молодого возраста при стареющем населении приведет к ослаблению неравенства (так как молодые люди, как правило, имеют более низкие доходы и меньше накопленного капитала). С другой стороны, увеличение доли пожилых людей должно привести к росту неравенства, так как они также обычно имеют более низкие доходы и для их пополнения используют сбережения и продают активы.

Кроме того, в долгосрочной перспективе социальные изменения способствуют росту неравенства доходов домохозяйств за счет взаимодействия ряда тенденций, благоприятных для небольших домохозяйств. Снижение доли домохозяйств с двумя родителями и увеличение доли домохозяйств с одним родителем или одним человеком будет способствовать росту неравенства, так как такие домохозяйства теряют преимущества от совместного использования ресурсов.

Аналитики связывают снижение доли нижней части распределения в общем доходе с распространением практики неполного рабочего дня и временной работы, что может быть вызвано необходимостью более гибкого графика работы для женщин, воспитывающих детей. Высказываются предположения, что изначально повышение занятости среди женщин действительно смягчило последствия увеличения разрыва в доходах мужчин. Однако к середине 2000-х годов начали сказываться негативные последствия, такие как рост количества неполных семей, снижение темпов роста количества женщин, выходящих на оплачиваемую работу, и увеличение количества «работающих бедных» семей [23].

Чистый эффект всех этих изменений можно лишь наблюдать эмпирически и трудно оценить количественно; теоретические оценки не позволяют выделить относительное влияние каждого фактора отдельно от других [6].

Тенденции на рынке труда

Изменения на рынке труда сыграли ключевую роль в росте неравенства в Австралии. Расслоение в уровне заработной платы в Австралии неуклонно росло с начала 1980-х годов, а разрыв в доходах 10% самых высокооплачиваемых и 10% самых низкооплачиваемых работников, занятых полный рабочий день, увеличился на 20% в период с 1980 г. по 2008 г. [4]. С середины 1990-х годов и до начала мирового финансового кризиса темпы роста доходов в Австралии были очень высокими как по историческим, так и по международным меркам. Доходы всех групп населения существенно выросли в реальном выражении, но у наиболее обеспеченного населения больше всего [26].

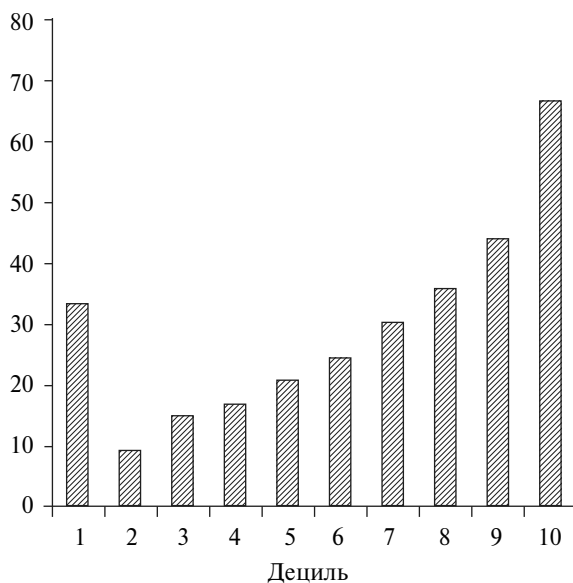


Рис. 2. Средние еженедельные трудовые доходы по децилям распределения дохода, процентное изменение, с 1988–1989 гг. по 2009–2010 гг. [22]

Главная причина этих изменений — рост спроса на высококвалифицированную рабочую силу. За этим стоит технологический сдвиг, проявляющийся, например, в компьютеризации рабочих мест, что требует наличия специальных навыков у сотруд-

ников. Несмотря на то, что большинство экономистов считает этот процесс основной причиной роста неравенства доходов, влияние данного фактора трудно оценить количественно [6].

Увеличение объемов торговли и глобализация также оказали влияние на расслоение доходов через увеличение спроса на квалифицированную рабочую силу, а также снижение спроса в развитых странах на низкоквалифицированных работников рабочих специальностей [6].

Доход от капитала

За последние десятилетия доход от капитала и других источников (аренда, дивиденды и роялти, включая доход от пенсионных отчислений) быстро рос и был распределен крайне неравномерно. Доход большинства домохозяйств от капитала и других источников был мал или отсутствовал: у 65% домохозяйств в 2009–2010 гг. он составлял 50 австрал. долл. в неделю или меньше. Однако у домохозяйств в верхнем дециле доход от капитала и других источников в 2009–2010 гг. составил около 800 австрал. долл. в неделю, более чем вдвое превысив уровень 2003–2004 гг. с поправкой на инфляцию. В 2009–2010 гг. коэффициент Джини для дохода от капитала и других источников составлял 0,980.

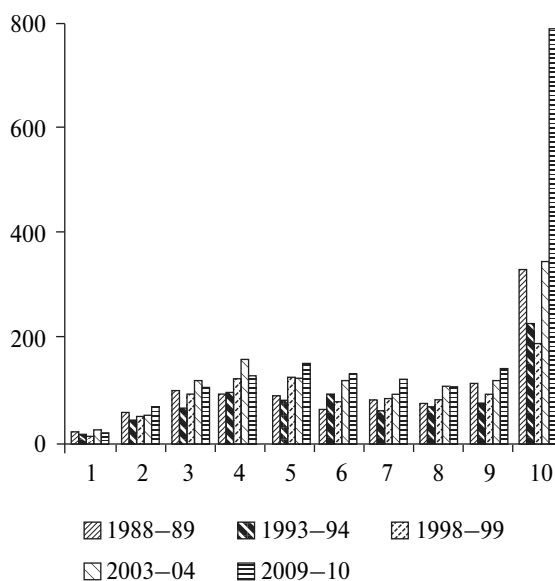


Рис. 3. Распределение дохода от капитала и других источников. Доля домохозяйств, средний доход по децилям, 1988–1989–2009–2010 гг. [22]

Государственная политика

Детальная оценка влияния отдельных государственных мер на неравенство доходов населения выходит за рамки настоящей статьи. Внимание будет сконцентрировано в основном на австралийской системе подоходного налога. Причины такого подхода следующие:

– Наряду с прямыми и косвенными трансфертами налог на прибыль является основным механизмом перераспределения доходов и изменения распределения доходов. Отчисления по налогу на прибыль составили около 43% общего объема доходов австралийского правительства в 2012 г., тогда как на социальное обеспечение и социальные пособия (прямые денежные выплаты и некоторые косвенные трансферты, такие как расходы на образование) за тот же период было направлено примерно 35% доходов.

– Ставки налога на прибыль в Австралии претерпели значительные изменения в течение последних десяти лет. Например, верхняя предельная ставка налога в 1999–2000 гг. составляла 47% на каждый доллар свыше 50 тыс. австрал. долл. в год. К 2008–2009 гг. ставка сократилась до 45% на каждый доллар свыше 180 тыс. австрал. долл. в год. Порог необлагаемого налогом дохода – уровень дохода, ниже которого налог не выплачивается – увеличился с 5400 австрал. долл. в 1999–2000 гг. до 18200 австрал. долл. в 2012–2013 гг.

– В то время как семейные пособия более полувека оставались наиболее важным каналом перераспределения доходов, их наибольший рост (в процентах от ВВП) пришелся на 1990-е годы [27, р. 90].

Также необходимо рассмотреть систему пенсионного обеспечения, поскольку введение обязательных пенсионных накоплений в начале 1990-х годов и последующее увеличение обязательных взносов стало важной структурной реформой, направленной на повышение пенсионных доходов людей с низкими доходами [9]. К 2009–2010 гг. общая сумма пенсионных накоплений, доля обязательных пенсионных накоплений в которых продолжала расти, составляла 16% чистых активов среднего домохозяйства.

П. Уайтфорд выяснил, что эффективность налоговой системы в плане сокращения неравенства оставалась стабильной на протяжении 1980-х и в начале 1990-х годов, но снизилась после 1996 г. Тенденции распределения доходов в разные периоды времени также значительно отличались. В начале 1980-х, а затем снова в начале 1990-х годов медианный доход рос очень медленными темпами, происходило размывание среднего класса, так как наибольшую выгоду получали наиболее и наименее обеспеченные слои населения. Рост расслоения доходов в значительной степени компенсировался налогами и трансфертами, особенно если принять во внимание безналичные льготы³ и косвенные налоги⁴. Однако с середины 1990-х годов до начала мирового финансового кризиса эффективность налогов и трансфертов в сокращении неравенства снизилась по сравнению с началом 1990-х [26].

Д. Доирон оценила изменение перераспределительной силы налоговой системы, рассчитав отношение коэффициента Джини для доходов до налогообложения к коэффициенту Джини для доходов после налога, используя их как меру прогрессивности налоговой шкалы. Она обнаружила, что в период с 1993–1994 гг. по 2006–2007 гг. объем перераспределенных с помощью налогов средств упал примерно на 19% [6]. Доирон отметила снижение максимального уровня предельных налоговых ставок после налоговой реформы 2000 г.⁵, а также то, что продолжающийся рост доходов не сопровождался

³ Безналичные льготы включают в себя льготы на медицинское обслуживание, образование и коммунальные услуги.

⁴ Косвенные налоги включают в себя налоги, которые не взимаются непосредственно с дохода. Примеры косвенных налогов в Австралии включают налог на товары и услуги (в размере 10%, взимается с большинства товаров и услуг за исключением свежих необработанных продуктов), акцизы на табак и алкоголь, таможенные пошлины и налоги на имущество.

⁵ Основными элементами этой реформы стали введение налога на товары и услуги; связанная с этим единовременная выплата пожилым австралийцам для компенсации влияния этого налога на их

дальнейшим увеличением предельных налоговых ставок (в частности, для верхней части распределения доходов).

Таким образом, данные свидетельствуют о том, что в долгосрочной перспективе объемы перераспределений через налоговую систему снизились. Наблюдается снижение как прогрессивности налоговой шкалы, так и средних налоговых ставок, при этом средние налоговые ставки больше всего упали в верхнем дециле распределения доходов. По последним данным, в настоящий момент налоги и льготы помогают сократить неравенство на 23%, что примерно равно среднему уровню по странам ОЭСР [14].

Помимо системы налогов и трансфертов, правительство Австралии также воздействовало на неравенство с помощью механизма обязательных пенсионных отчислений [15]. По закону о гарантированном пенсионном обеспечении, который вступил в силу в 1993 г., работодатели отчисляли 3% от заработной платы на пенсионный счет для использования этих средств после выхода на пенсию. Размер отчислений постепенно повышался и достиг 9% в 2002 г. Обязательные пенсионные отчисления были введены для увеличения доходов пенсионеров и уменьшения воздействия процессов старения населения на фискальную систему. Однако исследования показали, что пенсионный доход, получаемый по данной схеме, сильно зависит от качеств и опыта работников. Несмотря на то, что при длительном стаже (40 лет и более) непрерывной работы с полной занятостью и уровне отчислений в 9% пенсионный доход физического лица может быть существенно выше, чем пенсия по возрасту, многие люди не смогут достичь этого уровня по различным причинам:

- Женщины зачастую направляют меньше средств на пенсионные отчисления, чем мужчины, из-за более низкой средней заработной платы и перерывов в занятости для воспитания детей.
- Как правило, пары отчисляют больше, чем одинокие люди. Кроме того, пары и одинокие люди без детей делают больше пенсионных отчислений, чем пары с детьми и одинокие родители.
- Уровень образования или инвалидность, и особенно сочетание этих факторов, которые влияют на способность зарабатывать на протяжении всей жизни, могут значительно снизить доход после выхода на пенсию. Так, например, моделирование показывает, что женщина, имеющая детей, со средним уровнем образования (обучавшаяся менее 12 лет), скорее всего, сможет накопить только 20% от взносов в пенсионный фонд при непрерывном стаже в 40 лет и более.

Последствия неравенства в Австралии

Из-за сложного взаимодействия многих экономических и неэкономических факторов определить конкретные последствия неравенства в Австралии достаточно сложно. Тем не менее в литературе регулярно упоминаются некоторые ключевые моменты.

Австралия не застрахована от проблем неравенства, описанных лауреатом Нобелевской премии Дж. Стиглицем: неравенство самоусиливается во времени и простран-

сбережения; введение системы австралийских бизнес-номеров, которые позволяют работать по системе одного окна с федеральными, территориальными и местными органами власти; замена пяти систем оплаты и предоставления отчетности по налогу единой системой «по факту оказания услуг», что помогло оптимизировать административные расходы малому бизнесу; а также разрешение благотворительным и некоммерческим организациям вычитать из налогооблагаемой базы расходы на благотворительные пожертвования.

стве, и многие искажения, приводящие к неравенству (например, связанные с монополией, властью и льготным налоговым режимом для групп с особыми интересами), подрывают эффективность экономики. Это возникшее неравенство затем приводит к появлению новых искажений, еще более подрывая эффективность экономики, и т.д. Стиглиц приводит в пример молодых людей, которые, увидев астрономические доходы, генерируемые финансовым сектором, выбрали карьеру в области финансов, а не в других сферах, которые, как он утверждает, способствовали бы более продуктивной и здоровой экономике в долгосрочной перспективе. Он также ссылается на возможность горнодобывающих компаний в Австралии успешно лоббировать непринятие предлагаемого закона, устанавливающего налог на сверхприбыли в этой отрасли, которое имело бы эффект перераспределения [23].

В частности, неравенство в Австралии оказывает влияние на конкретные группы населения. В Отчете о бедности за 2012 г. [18], подготовленным Австралийским советом социальных услуг, выделены следующие сегменты австралийского общества, наиболее подверженные риску оказаться в нищете:

- безработные;
- одинокие люди старше 65 лет;
- граждане, которые в основном зависят от социального обеспечения;
- семьи с одним родителем;
- одинокие люди трудоспособного возраста без детей.

Безработица. Трудовые доходы в австралийских домохозяйствах составляют около трех четвертей от общего дохода до вычета налогов [26]. Однако в домохозяйствах, располагающихся в нижнем квинтиле, трудовые доходы составляют лишь одну треть доходов (при среднем уровне для стран ОЭСР в две трети), что означает, что для таких домохозяйств безработица значительно повышает риск попасть в нижние квинтили распределения доходов [4].

Гендерные аспекты. У женщин риск оказаться в нищете выше, чем у мужчин, что связано с тем, что женщины имеют ограниченные возможности трудоустройства, часто более низкую заработную плату, более высокую вероятность того, что им придется выполнять неоплачиваемые обязанности по уходу за домом, а также более низкий доход от инвестиций после выхода на пенсию.

Одинокие люди. Одинокие люди с детьми и без детей, как правило, подвергаются более высокому риску бедности, чем пары, что отчасти объясняется эффектом масштаба, характерным для людей, живущих с партнерами.

Язык. Люди, родившиеся в странах, где английский язык не является основным, и эмигрировавшие в Австралию в зрелом возрасте, также находятся в группе повышенного риска оказаться за чертой бедности, так как сталкиваются с трудностями при поиске хорошо оплачиваемой работы (среди них – языковой барьер, ограниченное владение навыками, признаваемыми в Австралии, и дискриминация).

Австралийский совет социальных услуг провел анализ данных, полученных Австралийским Бюро статистики в ходе обследования доходов и домохозяйств, и пришел к выводу, что в период с 2003 г. по 2010 г. в Австралии риск оказаться за чертой бедности вырос. Этот факт свидетельствует о том, что по мере роста неравенства также растет и риск того, что люди в нижней части распределения доходов окажутся за чертой бедности, определенной государством [18].

Сокращение неравенства как приоритет государственной политики, механизмы его преодоления и эффективность используемых подходов

В данном разделе представлен краткий анализ изменений австралийской системы налогообложения, которая является одним из основных механизмов, используемых правительствами для сокращения неравенства.

Признавая необходимость реформирования системы налогообложения Австралии в среднесрочной перспективе, лейбористское правительство в 2008 г. реализовало проект «Пересмотр будущей налоговой системы Австралии» (Пересмотр Генри). Его результаты были опубликованы в 2010 г. К тому времени ученые и эксперты выделили особенности существующей налоговой системы и системы социального обеспечения Австралии, которые, по их мнению, способствовали обострению неравенства, в том числе:

- С 1990 г. налоговые обязательства большинства людей с высоким уровнем дохода существенно снизились. Люди с низким уровнем дохода и с детьми выиграли от увеличения налоговых вычетов на низкий доход [11] и семейных налоговых льгот [7] соответственно. Однако эффект от снижения налогов для работников при полной занятости, получающих низкую или среднюю заработную плату и не имеющих детей, был значительно меньше [17]. Подобные налоговые льготы усугубляют «горизонтальное» неравенство, т.е. неравенство между людьми с одинаковым уровнем дохода, но находящимися в разных социальных условиях.
- В Австралии распределение эффективных предельных налоговых ставок имеет форму перевернутой буквы U: низкие ставки для очень низкого уровня дохода растут до наивысшей точки к середине распределения, а затем падают для высоких доходов. При такой системе второй работник в семье, как правило, женщина, может столкнуться с высокими налоговыми барьерами при попытке выйти на оплачиваемую работу.
- Выплаты безработным (пособия по безработице) были (и остаются) ниже, чем выплаты пенсионерам [16]. Эта проблема особенно остро стоит для безработных, которые не имеют детей, и которые, таким образом не попадают под действие других семейных налоговых льгот [19]. Пособие по безработице также зависит от наличия других источников дохода, и размер выплаты снижается даже при наличии очень низкой заработной платы. Эта система не очень подходит для рынков труда, где возможности найти работу непостоянны и велика вероятность перерыва в стаже.
- Кроме того, размер пенсии по возрасту также невысок, что ставит одиноких людей, живущих в арендованном жилье, в неблагоприятное положение. Тем не менее Правительство Австралии направляет значительные средства на поддержку более состоятельных пенсионеров, которым не полагается пенсия по возрасту, предоставляя им доступ к социальным картам и налоговые льготы по программе налогового вычета для пожилых австралийцев [21].
- Как отмечено выше, обязательное пенсионное обеспечение в Австралии было создано, чтобы стимулировать население откладывать на пенсию, однако существующая система смещена в сторону наиболее обеспеченных слоев населения, а налоговая система в целом недостаточно стимулирует откладывать средства на зрелый период жизни, а не на более поздние этапы [20]. Помимо этого:
 - Налоговые льготы на пенсионные отчисления предоставляют большую выгоду мужчинам, поскольку женщины зарабатывают меньше и, как правило, имеют перерывы в стаже [13].

- Существующие льготы имеют регрессивную шкалу, т.е. они малополезны для людей с низкими доходами, но полезны для людей с высокими доходами. В то время как доходы облагаются налогом по прогрессивной ставке, пенсионный доход облагается налогом по единой ставке в размере 15%, стимулируя людей с высоким уровнем дохода откладывать значительную часть своего дохода на пенсию, жертвуя текущим потреблением. Это приводит к тому, что на 5% людей с самыми высокими доходами приходится 37% льготных взносов.
- Льготы по налогу на пенсионные отчисления все дороже и дороже обходятся правительству Австралии. Согласно прогнозам, они станут самой большой статьей налоговых расходов, превысив расходы на обязательное медицинское страхование и семейные налоговые льготы, обладающие более высоким распределительным эффектом.

Однако, несмотря на то, что в целом Обзор будущего системы налогообложения Австралии под редакцией К. Генри выявил, что австралийская система налогообложения и трансфертов слишком сложна и ее необходимо серьезно реформировать, чтобы уменьшить количество действующих ставок по налогу на прибыль, он не предложил изменить базовые принципы системы. Кроме того, рекомендации по результатам Обзора опирались на мнение, что различные налоги по-разному влияют на поведение налогоплательщиков и следует избегать налоговых мер, которые в краткосрочной перспективе негативно повлияют на инвестиции и экономический рост. Таким образом, общая рекомендация по результатам Обзора была такова: необходимо установить более высокие налоги на деятельность, которая менее подвержена изменению или перемещению, а не проводить реформы для сокращения неравенства в австралийском обществе [3].

Рекомендации Обзора не были полностью реализованы. Эксперты отмечают, что для проведения комплексной налоговой реформы необходимы значительные затраты времени и политического капитала, при том что выгоды от нее, вероятнее всего, будут заметны в более долгосрочной перспективе. В условиях современной фискальной ситуации в Австралии возможности провести эффективную налоговую реформу ограничены (что усугубляется политическим климатом, в котором подчеркивается важность возвращения к профициту государственного бюджета), и проведение реформы с нулевым чистым эффектом, по крайней мере в краткосрочной перспективе, выгодно не всем стейкхолдерам. В контексте выборов в 2013 г. шансы на проведение всеобъемлющей налоговой реформы малы.

Наконец, при рассмотрении эффективности мер по борьбе с неравенством в Австралии нужно также сравнить ее с другими развитыми странами. Как утверждает П. Уайтфорд и другие исследователи, в Австралии применялись относительно эффективные подходы к неравенству, бедности и перераспределению доходов [24]. В Австралии происходит перераспределение с относительно низкой налоговой базы. По данным ОЭСР за 2008 г., в Австралии налоги составляют около 27% от ВВП, по сравнению с 35% в среднем для остальных стран ОЭСР, страна занимает шестое место с конца по этому показателю среди стран ОЭСР. Австралия также меньше тратит на денежные пособия – 16% от ВВП по сравнению с 19% в среднем по ОЭСР. В своей политике по сокращению бедности и перераспределению доходов Австралия сводит (относительно) низкие налоговые сборы с низкими расходами, уделяя особое внимание наличию других доходов, чтобы использовать эти средства для поддержки наиболее нуждающихся. По данным ОЭСР за 2005 г., последним доступным данным для этих сравнений, бед-

нейшие 20% австралийцев получали около 42% от общего объема социальных выплат, в то время как самые богатые 20% получали лишь около 3%. Как отметил Уайтфорд, «в результате беднейший квинтиль получает в 12 раз больше социальных льгот, чем самый обеспеченный квинтиль, в то время как в США беднейшие получают примерно в 1,5 раза больше, чем богатые».

Анализ взаимодействия налоговой системы и системы социального обеспечения показывает, что австралийская система социального обеспечения относительно прогрессивна в чистом выражении, т.е. с учетом льгот и выплат, получаемых беднейшими 20% населения, и уплачиваемой ими суммы налога.

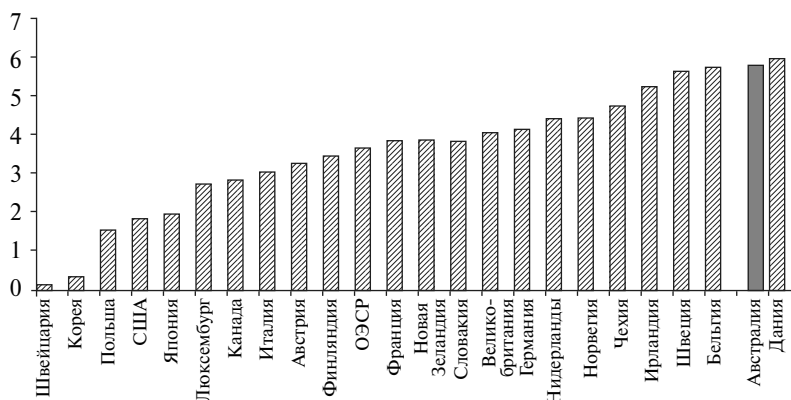


Рис. 4. Чистое перераспределение доходов в пользу бедных, 2005 г.
% от чистого дохода домохозяйств [25]

С 2005 г. продолжалась значительная трансформация австралийской системы налогообложения в связи с введением налога на выбросы углерода [24]. Главным изменением стало увеличение порога необлагаемого налогами дохода (уровня дохода, ниже которого налог не взимается) с 6 до 19400 тыс. австрал. долл. в год. В сочетании с другими изменениями ставок по налогу на доход совокупный эффект этих мер должен был снизить налоговое бремя одиноких людей с доходом ниже 80 тыс. австрал. долл. в год, и никак не сказаться на людях с доходом выше этой суммы. Кроме того, были повышены пенсии и некоторые другие социальные выплаты, чтобы помочь населению, состоящему на социальном обеспечении, которое в большинстве своем не платит налог на доход и, следовательно, не получает преимуществ от изменения налоговых ставок. Конечным результатом всех объявленных изменений должно стать относительное повышение благосостояния людей с низким уровнем дохода. Таким образом, вероятно, что чистый объем перераспределений доходов в пользу бедных увеличился по сравнению с 2005 г.

Заключение

За последнее десятилетие на развитие неравенства доходов в Австралии оказал влияние сложный комплекс факторов. Эти факторы были разнонаправленными.

Снижению неравенства способствовало следующее:

- на макроэкономическом уровне положительный эффект оказал интенсивный экономический рост, обусловленный ростом спроса на австралийское сырье из-

за рубежа, поддержание низкого уровня безработицы и ослабление воздействия мирового финансового кризиса на экономику Австралии;

- переход к схеме национального пенсионного обеспечения способствовал росту пенсионных доходов;
- по мировым стандартам Австралийская система трансфертных платежей имеет низкую стоимость обслуживания и очень избирательна;
- кроме того, расслоение трудовых доходов в Австралии меньше, чем в среднем по ОЭСР.

Несмотря на это, ряд факторов способствовал росту неравенства:

- сильный экспортно-ориентированный рост экономики Австралии благоприятствовал отдельным отраслям, регионам и профессиям, усугубляя неравенство в доходах и уровне накопленного капитала;
- изменение режима работы, в частности, распространение неполной занятости и работы по временным контрактам, а также предоставление женщинам менее благоприятных условий в некоторых обстоятельствах негативно сказывались на отдельных категориях работников;
- несмотря на то, что обязательные пенсионные отчисления позволили увеличить пенсионные доходы, базовые принципы системы (в частности, льготное налогообложение пенсионных доходов) благоприятствуют людям с более высоким уровнем дохода;
- основные изменения типов налогов, налоговых ставок и условий получения наличных и безналичных льгот сказались на неравенстве доходов, и их влияние временами было разнонаправленным.

Итак, на протяжении последних тридцати лет, и в частности первого десятилетия XXI в., доминировали факторы, усиливающие неравенство доходов, вследствие чего среди стран ОЭСР в Австралии наблюдается наиболее высокое неравенство доходов.

Литература

1. Age Pension // Australian Government Department of Human Services, 2013. URL: <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/age-pension> (date of access: 24.05.2013).
2. Australian Demographic Statistics Catalogue // Australian Bureau of Statistics. 2012. No. 3101.0
3. Boccabella D. Is it Time for Australia to Tackle its Warren Buffett-style Tax Anomalies // The Conversation. 2012. URL: <https://theconversation.edu.au/is-it-time-for-australia-to-tackle-its-warren-buffett-style-tax-anomalies-10886> (date of access: 24.05.2013).
4. Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Country Report Australia. Paris: OECD Publishing, 2011. URL: <http://www.oecd.org/els/soc/49177643.pdf> (date of access: 24.05.2013).
5. Doiron D. The Distribution of Top Incomes in Australia. Australian National University CEPR Discussion Paper 514 // Australian National University, 2006.
6. Doiron D. Income Inequality: A Review of Recent Trends and Issues. Paper prepared for the Fay Gale lecture 2011 // Academy of the Social Sciences in Australia, 2011.
7. Family Tax Benefit Part A and Part B // Australian Government Department of Human Services, 2013. URL: <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/family-tax-benefit-part-a-part-b> (date of access: 24.05.2013).
8. Finlay R. The Distribution of Household Wealth in Australia: Evidence from the 2010 HILDA Survey. 2012. URL: <http://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2012/mar/3.html> (date of access: 24.05.2013).

9. Gruen D. Compulsory Superannuation and National Savings. Paper given to the 2011 Economic and Social Outlook Conference. URL: <http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Speeches/2011/Compulsorysuperannuationand-national-saving> (date of access: 24.05.2013).
10. Haque M.O. Economic Development and Its Effect on Income Distribution: Evidence from Australia // Journal of CENTRUM Cathedra. 2000. URL: <http://centrum.pucp.edu.pe/adjunto/upload/publicacion/archivo/jcc4art3.pdf> (date of access: 24.05.2013).
11. Household Assistance Package – Tax Reforms // Australian Government. Australian Taxation Office. 2012. URL: <http://www.ato.gov.au/individuals/content.aspx?menuid=0&doc=/content/00309813.htm&page=6> (date of access: 24.05.2013).
12. Household Income and Income Distribution. Australia, 2009–2010 // Australian Bureau of Statistics. 2010. Catalogue No. 6523.
13. Ingles D. Superannuation Tax Reform. Note // TaxWatch, 2010. URL: <http://www.taxwatch.org.au/papers.asp> (date of access: 24.05.2013).
14. Karvelas P. Income Divide Widens for Rich and Poor, the Australian. 2012. URL: <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/treasury/income-divide-widens-for-rich-and-poor/story-fn59nsif-1226497362905> (date of access: 24.05.2013).
15. Keegan M., Harding A., Kell S. The Adequacy of a Mature Superannuation System: A Dynamic Microsimulation Analysis. NATSEM, University of Canberra. 2010. URL: http://www.natsem.canberra.edu.au/storage/KeeganHardingKelly_The%20adequacy%20of%20a%20mature%20superannuation%20system_a%20dynamic%20microsimulation%20analysis.pdf (date of access: 24.05.2013).
16. Payment Rates for Newstart Allowance // Australian Government Department of Human Services, 2013. URL: <http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/centrelink/newstart-allowance/payment-rates-for-newstart-allowance> (date of access: 24.05.2013).
17. Personal Income Note // Tax Watch, 2010. URL: http://www.taxwatch.org.au/ssl/CMS/files_cms/Personal%20Income.pdf (date of access: 24.05.2013).
18. Poverty in Australia. ACOSS Paper No. 194 // ACOSS, 2012. URL: http://www.acoss.org.au/uploads/ACOSS%20Poverty%20Report%202012_Final.pdf (date of access: 24.05.2013).
19. Social Security Note // Tax Watch, 2013. URL: http://www.taxwatch.org.au/ssl/CMS/files_cms/142_Social%20Security.pdf (date of access: 24.05.2013).
20. Stebbing A. Australia's Tax Concessions for Superannuation. 2010. URL: <http://www.taxwatch.org.au/papers.asp> (date of access: 24.05.2013).
21. T2 – Senior Australians // Australian Taxation Office, 2011. URL: <http://www.ato.gov.au/individuals/content.aspx?doc=/content/00307692.htm> (date of access: 24.05.2013).
22. Trends in the Distribution of Income in Australia // Australian Government. Productivity Commission. 2013. P. 77. URL: <http://www.pc.gov.au/research/staff-working/income-distribution-trends> (date of access: 24.05.2013).
23. Valenzuela R. Why Bother about Inequality. 2012. URL: <http://education.theage.com.au/cmspage.php?intid=152&intversion=34> (date of access: 24.05.2013).
24. Whiteford P. Carbon Pricing and Household Compensation: Is it Enough? // Inside Story, 2011. URL: <http://inside.org.au/carbon-pricing-and-household-compensation-is-it-enough/> (date of access: 24.05.2013).
25. Whiteford P. How Fair is Australia's Welfare State? // Inside Story, 2011. URL: <http://inside.org.au/how-fair-is-australia%e2%80%99s-welfare-state> (date of access: 24.05.2013).
26. Whiteford P. Is Inequality Increasing? Presentation for Parliamentary Library Vital Issues Seminar // Australian National University, 2012.

27. Whiteford P., Redmond G., Adamson E. Middle Class Welfare in Australia: How Has the Distribution of Cash Benefits Changed since the 1980s? // Australian Journal of Labour Economics. 2011. No. 14 (2). URL: <http://business.curtin.edu.au/local/docs/B2.whiteford.pdf> (date of access: 24.05.2013).
28. Yeates C. Australia Should not Turn Blind Eye to Growing Divide between Rich and Poor // The Age Australia, 2012. URL: <http://www.theage.com.au/business/australia-should-not-turn-blind-eye-to-growing-divide-between-rich-and-poor-20120115-1q17t.html> (date of access: 24.05.2013).