

Индонезия¹

С. Бахаджо

Бахаджо Судженг — исполнительный директор Международного форума неправительственных организаций по развитию Индонезии; E-mail: sbahagijo@infid.org

В предлагаемой вашему вниманию статье автор рассматривает различные формы неравенства в Индонезии: неравенство заработной платы, региональное неравенство, неравенство налогового бремени. Актуальным для Индонезии является неравенство по контролю над земельными владениями: в стране большим количеством земель владеют частные корпорации. Неравенство доходов — результат работы рыночных механизмов, и правительство должно принимать все возможные меры по сокращению неравенства. Причинами неравенства в Индонезии являются недостаток социальных субсидий для малообеспеченных слоев населения, недостаточная поддержка сельскохозяйственного сектора, в котором работает большинство населения, недостаток финансирования некоторых социальных программ.

Для решения проблемы неравенства правительству Индонезии необходимо принять комплекс мер: оценивать реализацию и успешность программ развития, учитывая тенденции развития неравенства; проводить программы социальной поддержки наиболее уязвимых слоев населения, например, ввести всеобщее медицинское страхование; провести эффективную пенсионную реформу, учитывая старение индонезийского общества. Должен быть расширен доступ к ключевым государственным услугам: здравоохранение, образование и социальные субсидии. Средства, выделенные на топливные субсидии, могут быть перераспределены на покрытие расходов на здравоохранение и образовательные услуги и развитие инфраструктуры в сельской местности и отдаленных регионах. Сельскохозяйственные субсидии должны быть ориентированы на фермеров, а не на государственные предприятия.

Для того чтобы добиться справедливости и равенства в распределении доходов, правительству Индонезии необходимо доработать налоговую политику. Все эти меры позволят Индонезии сократить неравенство и упрочить свои позиции в «Группе двадцати».

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

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

Введение

За последние несколько лет неравенство, выраженное коэффициентом Джини², в Индонезии увеличилось с 0,35 в 2005 г. до 0,41 в 2011 г. [7]. Индонезия — отнюдь не исключение: данные показывают, что неравенство усиливается практически во всех странах, переживающих активный экономический рост в течение последних десяти лет,

¹ Перевод странового доклада выполнен методистом по иностранным языкам ЦО № 1862 Л.В. Тарасенко под редакцией д.полит.н., директора Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) М.В. Ларионовой.

² Коэффициент Джини — показатель неравенства распределения доходов, меньшее значение которого означает большее равенство [6].

включая Китай, Индию и ЮАР [5]. Тем не менее сокращение неравенства возможно и может быть реализовано. Например, в Бразилии удалось изменить тренд и снизить уровень неравенства. Инновационный план развития Бразилии включает множество программ, которые нацелены на создание возможностей для всех, особенно для маргинализированных слоев населения [2].

Сегодня в Индонезии проживает 230 млн человек, и ситуация в стране в целом более благополучна, чем десять лет назад. С доходом на душу населения в 3 тыс. долл. США и 20-м в мире ВВП она превосходит Бельгию и Швецию, а также имеет годовой бюджет около 150–170 млрд долл. США. В настоящей статье будут рассмотрены: а) формы неравенства, б) причины неравенства, в) реакция и политика правительства, г) варианты сокращения неравенства в Индонезии.

Формы неравенства

Неравенство в Индонезии имеет несколько форм. Во-первых, неравенство доходов, например, с точки зрения получения заработной платы. Максимальная заработная плата примерно в 100 раз больше минимальной. Минимальная заработная плата в Джакарте 2 млн рупий (около 200 долл. США), а заработная плата директоров государственных компаний и высокопоставленных сотрудников Банка Индонезии (Центральный банк Индонезии) составляет 250 млн рупий (около 25 тыс. долл. США)³. Во-вторых, неравенство в социальной защите, например, медицинском страховании. По оценкам, 100 млн человек в Индонезии все еще не охвачены медицинским страхованием. В-третьих, неравенство налогового бремени. Данные свидетельствуют о том, что наибольший вклад в виде уплаты налогов вносят работники, а не богатые граждане, владельцы бизнеса и акций компаний. В-четвертых, региональное неравенство, которое выражается в недостаточно развитой инфраструктуре, такой как дороги и мосты. Также существуют регионы, в которых отсутствует доступ к качественному здравоохранению и образованию (учителя, врачи, акушеры), такие как Калимантан, Сулавеси, Папуа, Восточные и Западные Малые Зондские острова.

Индонезия – это архипелаг, состоящий более чем из 13 тыс. островов всевозможных размеров и испытывающий сложности, связанные с доступностью межостровного сообщения. Поток товаров и услуг между островами все еще ограничен и дорог. Импортируемые товары поступают в Индонезию быстрее и с меньшими издержками, чем через межостровную торговлю. Развитие индонезийской инфраструктуры (порты, дороги, аэропорты) с трудом поспевает за происходящим расширением экономической деятельности.

Другие формы неравенства включают различия в объемах земельных ресурсов, контролируемых частными компаниями (национальными и иностранными) и находящимися в собственности населения. Нефтяные и горнодобывающие компании, а также компании, занимающиеся пальмовым маслом на Калимантане и Сулавеси, контролируют миллионы гектаров земель. Учитывая наличие подобных форм неравенства, неудивительно, что неравенство в Индонезии становится все более острой проблемой.

³ Согласно данным Центрального статистического агентства Индонезии (BPS) о распределении доходов, это распределение ухудшается [7]. В 1999 г. 20% наиболее обеспеченных обладали 40,57% всех доходов домохозяйств. В 2011 г. 20% наиболее обеспеченных обладали 48,42% всех доходов домохозяйств. Наоборот, наименее обеспеченные 40% обладали 21,66 % всех доходов домохозяйств в 1999 г. и только 16,85% в 2011 г. Средний класс также подвержен этим изменениям: 40% среднеобеспеченных обладали 34,73% общих доходов домохозяйств в 2011 г. по сравнению с 37,77% в 1999 г. [7].

Причины неравенства

Неравенство доходов — результат работы рыночных механизмов. Правительство, однако, может влиять на уровень заработных плат через установление минимального уровня заработной платы в государственном и частном секторах. Хотя контроль правительства за уровнем зарплат может быть ограниченным, оно может приложить больше усилий для сокращения неравенства с точки зрения знаний и навыков (образования), земельных и финансовых активов (микрокредитование).

Неравенство может быть существенно сокращено посредством разработки следующих механизмов: а) более равномерного распределения налоговых платежей и налоговой нагрузки для поддержки малоимущих; б) оказания основных государственных услуг, таких как здравоохранение, образование, водоснабжение и санитария, на основе потребностей, а не рыночного механизма («получаешь то, за что платишь»); в) системы социальной защиты, особенно всеобщего здравоохранения, которая является как эффективной, так и справедливой.

Подход Индонезии к снижению неравенства основан не только на рыночном механизме. Правительство содействует решению проблемы посредством различных мероприятий и программ, таких как субсидии и различные другие социальные программы. Однако эти стратегии недостаточны для снижения неравенства.

Существует большое количество факторов, способствующих росту неравенства. Во-первых, универсальные топливные субсидии для богатых и бедных ежегодно поглощают около 10% бюджетных средств. Отмена этих субсидий трудноосуществима в силу возможных политических последствий. В настоящий момент правительство предпочитает продолжать субсидирование в топливной сфере, но это означает, что на другие социальные программы приходится меньше средств.

Во-вторых, примерно 42% рабочей силы занято в сельском хозяйстве, хотя правительство предоставляет лишь минимальный уровень поддержки сельской экономике и сельскому сообществу. Сельскохозяйственные субсидии в форме субсидий на удобрения и семена непропорционально распределяются между государственными компаниями (Pusti, Sang Nyang Sri, и т.д.), которые не являются подотчетными. В конечном счете это приводит к тому, что фермеры не получают преимуществ от субсидий.

В-третьих, правительственные программы социального страхования и социального вспомоществования являются избирательными, а не универсальными. Это аргументируется тем, что избирательный подход не так дорог, как универсальный. Однако опыт показывает, что избирательный подход приводит к обострению отношений между теми, кто получает блага, и теми, кто их не получает. Избирательный подход также приводит к большому количеству незаслуженных получателей, т.е. тех, кто получает блага, но в реальности не имеет на это права.

В-четвертых, существует множество программ с позитивными целями, предоставляющих публичные блага, например, доступ к клиникам, но имеющих ограниченное финансирование. Например, программа страхования здоровья беременных женщин «Jampersal» не является общедоступной в силу сокращения финансирования. Существуют также примеры госпиталей, которые прекращают обслуживание бедных, так как еще не получили компенсации расходов от местного правительства или департамента здравоохранения.

Меры правительства Индонезии в отношении роста неравенства

Индонезийское правительство регулярно заявляло, что экономика страны не может больше полагаться на дешевую рабочую силу. Стоимость рабочей силы часто ошибочно относят к числу препятствий на пути иностранных инвестиций в Индонезию. На основании данных многочисленных опросов можно сказать, что главным препятствием для капиталовложений в Индонезию являются не высокие зарплаты, а лицензирование бизнеса и коррупция. Высокая стоимость рабочей силы наблюдается там, где происходят сокращения сотрудников. Предприниматели выступают за то, что государство должно взять на себя ответственность за эти издержки. ОЭСР выступила с рекомендацией ввести план страховки от безработицы в качестве средства для покрытия этих издержек [1].

В течение 2012 г. на заседаниях Национальной народной ассамблеи к правительству обращались с призывами оценить реализацию и успешность программ развития с учетом неравенства [7]. До настоящего времени правительство оценивает только сокращение бедности и безработицу. Несмотря на то, что правительство еще не приняло эту рекомендацию, ситуация может измениться в ближайшие годы.

Национальное Министерство планирования⁴ разработало политику социальной защиты, которая будет запущена в 2013–2014 гг. Политика является более инклюзивной, предоставляя защиту малочисленным народам и людям с ограниченными возможностями, что будет отражено в 5-летнем Плане среднесрочного развития (RPJM), начиная с 2014 г. При условии, что в 2015 г. новое правительство одобрит эту политику, социальная защита станет одним из основных направлений развития Индонезии и поставит ее в один ряд с другими странами.

Правительство Индонезии планирует внедрить всеобщее медицинское страхование, основываясь на Национальном акте социальной защиты 2004 г. и законе BPJS 2012 г. В настоящий момент только государственные служащие и лица, занятые в частном секторе (около 50 млн человек), имеют медицинскую страховку. Дух и содержание двух этих законов приведет к существенному сдвигу как в политике, так и в приоритетах. Всеобщее медицинское страхование ознаменует масштабные изменения в экономической и социальной ситуации в стране.

Если план медицинского страхования будет финансироваться в достаточном объеме, покрывая широкий спектр услуг, и будет действительно доступным даже для самых маргинальных групп, эти действия могут стать действительно серьезными шагами на пути к искоренению некоторых форм неравенства. В 2014 г. правительство планирует протестировать всеобщее медицинское страхование путем привлечения спонсируемой им компании «PT Askes» или государственной Компании медицинского страхования к покрытию услуг здравоохранения не только в медицинских учреждениях государственных госпиталей, но и в частном секторе.

На основании того же закона в 2019 г. правительство также планирует ввести пенсионный план. До настоящего времени большая часть населения Индонезии не участвует ни в каком пенсионном плане; вместо этого поддержка предоставляется родственниками. Недостаток финансовой поддержки усугубляет неравенство, так как пожилые люди не имеют средств для медицинского обслуживания. Учитывая, что в ближайшие 10–20 лет пожилые люди будут составлять около 20% рабочей силы, пенсионный план

⁴ Wappenas.

является стратегической политикой по обеспечению продуктивности и эффективности экономики Индонезии.

Будущие политические решения

Для преодоления неравенства доходов и неравенства активов правительство должно проводить политику позитивной дискриминации. Неравенство доходов может быть снижено путем расширения возможностей для оказания ключевых государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и программа субсидий (топливных и сельскохозяйственных).

Средства, выделенные на топливные субсидии, могут быть перераспределены на покрытие расходов на здравоохранение и образовательные услуги (дополнительные учителя, доктора, ремонт школ) и развитие инфраструктуры в сельской местности и отдаленных регионах (дороги, порты и т.д.). Сельскохозяйственные субсидии должны ориентироваться на фермеров, а не на государственные предприятия. Средства для субсидий, которые не направляются через Министерство сельского хозяйства или государственные предприятия, часто изымаются политическими элитами. Поэтому изменение природы субсидий не просто технический вопрос, но также и вопрос политической экономии, так как возможности политических элит «захватывать» средства для субсидий будут снижены.

Для поддержки этих конкретных мер правительство должно учитывать индекс Джини в ежегодных планах развития (RKP) и пятилетних планах (RPJM). Кроме того, существенные средства на здравоохранение и медицинское страхование нужно распределять таким образом, чтобы здравоохранение было доступно все гражданам.

Наконец, необходимо внести поправки в налоговую политику для обеспечения справедливости и равенства этой системы. В настоящее время налоги составляют только 12–13% ВВП. Этот показатель должен вырасти до 20–25% ВВП, чтобы Индонезия вышла на уровень стран со средними доходами. Правящие элиты как национальных, так и международных корпораций не платят справедливую долю налогов (незаконные финансовые потоки из Индонезии, согласно «Докладу о международной финансовой безупречности», оцениваются в 10 млрд долл. в год) [3]. Укрепление мер по борьбе с коррупцией и реализация налоговых законов вместе с разработкой международных налоговых соглашений через «Группу двадцати» позволят Индонезии укрепить свое финансовое положение.

Литература

1. Economic Assessment of Indonesia. Policy Brief. July 2008. Paris: OECD Publishing, 2008.
2. Hailu D., Suarez S. What Explains Brazil's Decline Inequality // International Policy Center for Inclusive Growth, 2009. URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager89.pdf> (date of access: 24.05.2013).
3. Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001–2010: A December 2012 Report // GFI, 2012. URL: <http://iff.gfintegrity.org/iff2012/2012report.html> (date of access: 24.05.2013).
4. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Belum Berkualitas // Suara Karya. 12.09.2012. URL: <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=310725> (date of access: 24.05.2013).
5. The Rich and The Rest // The Economist. 20.01.2011. URL: <http://www.economist.com/node/17959590> (date of access: 24.05.2013).

6. Schneider M. Measuring Inequality: The Origins of the Lorenz Curve and the Gini Coefficient. 2004. URL: <http://www.poyago-theotoky.com/repec/ltr/wpaper/2004/2004.01.pdf> (date of access: 24.05.2013).
7. Sinaga A. Income, a Perilously a Widening Gap // Jakarta Post. 05.06.2012. URL: <http://www.thejakartapost.com/news/2012/06/05/income-a-perilously-widening-gap.html> (date of access: 24.05.2013).