



СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК **NORRAG**

Внутреннее финансирование: налоги и образование



Network for international policies and
cooperation in education and training
Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

О специальном выпуске NSI

Специальный выпуск NORRAG (NORRAG Special issue, NSI) – это открытое периодическое издание. Издание стремится отдавать предпочтение авторам из разных стран и с различными точками зрения. Каждый выпуск посвящен специальной теме глобальной образовательной политики и международного сотрудничества в сфере образования. NSI включает в себя ряд кратких статей с разных точек зрения и сторон с целью преодоления разрыва между теорией и практикой, а также поддержки развития международного образования. Содержание и взгляды, представленные в статьях, отражают мнение авторов и не отражают позицию любой из этих организаций. Кроме того, обратите внимание, что на протяжении всего выпуска стиль английского языка (британский, американский) может варьироваться в зависимости от языка оригинала представленных статей.

Об организации NORRAG

NORRAG – это глобальная сеть по международной политике и сотрудничеству в области образования, состоящая из 5 000 членов. NORRAG является ответвлением Консультативной группы по образованию (RRAG), которая была основана в 1977 году и в то время финансировалась Центром исследований международного развития (IDRC) и Шведским агентством международного развития (Sida). Основная миссия RRAG заключалась в критическом обзоре и распространении исследований в области образования, связанных с развивающимися странами. Нынешнее название было принято в 1986 году. В 1992 году Организация NORRAG обосновалась в Швейцарии, где получила значительную поддержку Швейцарского агентства развития и сотрудничества (SDC) и Женевского института международных отношений и развития, а с недавних пор поддерживается и Фондом «Открытое общество» (Open Societies Foundation, OSF).

Значимость NORRAG заключается в поисках ответов на малоизученные вопросы качества и справедливости в ключевых областях образования, а также расширении доступа к мало представленному опыту, в частности из стран Глобального Юга. Основная задача NORRAG – разработка, распространение и представление критических знаний и наращивание потенциала среди широкого круга заинтересованных сторон, которые составляют ее сеть. Наши стейкхолдеры – это представители академических кругов, правительства, НПО, международных организаций, различных фондов и частного сектора, которые информируют и формируют образовательную политику и практику как на национальном, так и на международном уровнях. Посредством своей деятельности NORRAG способствует созданию условий для принятия решений по развитию равного доступа и качества образования и обучения, основанных на широком участии и доказательной базе.

NORRAG является программой Женевского института международных отношений и развития.

Более подробная информация о NORRAG, включая масштабы работы и тематические области, доступна на www.norrag.org



@norrag



@norrag.network



vimeo.com/norrag

NORRAG

Network for international policies and
cooperation in education and training
Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672
1211 Geneva 1, Switzerland
+41 (0) 22 908 45 47 norrag@graduateinstitute.ch

5-й специальный выпуск NORRAG (NSI 05)
Региональное русскоязычное издание, март 2022
Англоязычное издание, ноябрь 2020

Координация

Эмилин Брылински

Производство

Пол Герхард, Анук Паскье Ди Дио

Координация и производство русской версии специального выпуска

Адиль Аширбеков

Концепт дизайна

Анук Паскье Ди Дио, Александру Крецу

Верстка русской версии специального выпуска

Дилара Писарева

Перевод на русский язык осуществлен

Высшая школа образования, Назарбаев Университет

NORRAG поддерживается:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Education Unit

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS



INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

Публикуется на условиях лицензии Creative Commons:
Атрибуция – Некоммерческая 4.0 Всемирная
(CC BY-NC 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

Внутреннее финансирование: Налоги и образование

Приглашенный редактор

Дэвид Арчер,

Глава Отдела общественных услуг,
ActionAid, Великобритания

Редактор русской версии

Кайрат Куракбаев,

Высшая школа образования

Назарбаев Университет, Казахстан



Предисловие

Еще до принятия масштабной Повестки дня в области устойчивого развития¹ возникла необходимость в дополнительном финансировании образования. Политические дискуссии, посвященные проблеме нехватки финансирования развития, сначала были сосредоточены на привлечении дополнительных государственных средств за счет налогообложения и сборов с физических лиц, предприятий частного сектора и финансовых учреждений², однако после 2005 года дискуссии переключились на более активную роль частного сектора³. Специальный выпуск NORRAG (NSI) 04 рассматривал тему справедливого налогообложения в странах Глобального Севера в рамках дебатов о новой филантропии в образовании. Справедливое налогообложение и мобилизация внутренних ресурсов в странах Глобального Юга – тема специального выпуска NSI 05.

Исследователи и защитники образования подсчитали, что образование получает недостаточную долю государственного бюджета, а сам государственный бюджет меньше, чем он был бы при более справедливых современных налоговых режимах. В данном выпуске NSI исследователи, политики, практики и защитники образования рассматривают необходимость увеличения объема государственного бюджета и доли, выделяемой на образование. Они утверждают, что для обеспечения устойчивого и справедливого государственного финансирования образования правительствам необходимо изменить внутренние налоговые режимы и международные налоговые рамки. Помимо количественных изменений в финансировании, рассматриваются вопросы о том, как внутреннее финансирование может способствовать равенству и инклюзии в образовании, при условии, что политика, программы и местные инициативы тщательно разработаны и реализованы с целью решения этих проблем.

Поскольку мы сталкиваемся с последствиями Covid-19 и влиянием локдауна во всем мире, вопросы финансирования образования становятся еще более

актуальными. Эта пандемия радикально меняет посещаемость и обучение в школах, а также объем средств, выделяемых на образование из сократившейся налоговой базы. Помимо воздействия на почти 1,2 миллиарда школьников⁴ и их учителей⁵ по всему миру, Covid-19, по прогнозам, повлияет на международные и национальные образовательные ресурсы, в связи с чем Всемирный доклад по мониторингу образования ЮНЕСКО (2020) предупреждает, что «сжатые бюджеты могут привести к сокращению помощи образованию до 2 миллиардов долларов США к 2022 году»⁶. С учетом прогнозируемого снижения мирового экономического роста на 4,9% в 2020 году⁷, прогнозируется также сокращение финансирования образования. Если размер государственного бюджета уменьшится, то уменьшится и сумма, потраченная на образование. Поэтому вопросы справедливого налогообложения имеют решающее значение для исследований и получения знаний о финансировании образования, а также для переговоров между правительствами, международными организациями, частным сектором и гражданским обществом.

Дэвид Арчер, приглашенный редактор специального выпуска NSI 05, собрал материалы, предоставленные 25 специалистами-практиками, исследователями и заинтересованными сторонами из разных уголков мира, в которых рассматриваются вопросы внутреннего финансирования, с особым акцентом на налоги и образование. Сборник статей NSI 05 освещает опыт и перспективы на глобальном и национальном уровнях и призывает уделять больше внимания тем вопросам, которые влияют на потенциал национальных ресурсов для образования и на то, как это финансирование может быть использовано. Этот вопрос был подготовлен во время потрясений, связанных с пандемией 2020 года, поэтому некоторые статьи призывают к осторожности в эти неопределенные времена. В первой части сборника представлены глобальные перспективы в области налогообложения и образования, обоснована значимость налогов, особенно в период глобального кризиса здравоохранения, и роль международных инструментов и самих участников. Часть 2 проливает свет на



прогрессивные и регрессивные национальные налоговые реформы на конкретных примерах Ганы, Индии и Пакистана. В третьей части приветствуются местные общественные движения и гражданский активизм, направленные на реформирование налогообложения в целях обеспечения доступного образования, а часть 4 призывает к глобальным реформам и большему вниманию к тому, какое влияние оказывают корпорации и филантропические организации на налоговую справедливость. В части 5 рассматриваются вопросы, связанные с растущей тенденцией приватизации образования, проиллюстрированные тремя примерами из Доминиканской Республики, Перу и Уганды. Наконец, в части 6 NSI 05 представлены статьи по вопросам общественных движений и борьбы в сфере образования и налогообложения.

Приглашенный редактор Дэвид Арчер, руководитель отдела гражданского участия, справедливого налогообложения и государственных услуг в международной неправительственной организации [ActionAid](#), имеет большой опыт работы в сфере образования. Он является одним из основателей [Глобальной образовательной кампании](#), председателем правления [Инициативы “Право на образование”](#), председателем Комитета по стратегии и воздействию [Глобального партнерства в области образования](#) и

попечителем [Форума по образованию и развитию Великобритании \(UKFIET\)](#). Два года назад, в 2018 году, был запущен амбициозный спецпроект NORRAG, периодическое издание с открытым доступом, в котором планировалось представлять авторов из разных стран и с разными взглядами. В стремлении преодолеть разрыв между теорией и практикой в соответствии с мандатом NORRAG, каждый выпуск был посвящен текущим дискуссиям, которые определяли глобальную образовательную политику и международное сотрудничество в сфере образования. Первый NSI – «Движение и политика в области права на образование: Обещания и реальность» – был выпущен в январе 2018 года, второе издание – «Сбор данных и формирование доказательной базы для поддержки образования в чрезвычайных ситуациях» – весной 2019 года, третье издание было посвящено вопросам «Глобального мониторинга развития национального образования: Принудительный или конструктивный мониторинг?» (осень 2019 года), а в четвертом издании рассматривается тема «Новая филантропия и подрывные изменения в системе глобального образования» (весна 2020 года). В NSI 05 представлены глобальные перспективы, а также местные тематические исследования, в которых с разных точек зрения обсуждаются связи между налоговой справедливостью и внутренним финансированием образования.

Мойра В. Фаул
Исполнительный директор
Женева

Гита Стайнер-Хамзи
Профессор и директор
Нью-Йорк и Женева

Эмелин Брылински
Научный сотрудник
Женева

Примечания

1. United Nations (2020). [Website] The 17 Goals. <https://sdgs.un.org/goals>
2. Jha, R. 2004. Innovative sources of development finance: Global cooperation in the twenty-first century, *World economy*, 27(2), pp. 193-214. doi: 10.1111/j.1467-9701.2004.00596.x
3. Herman, B., 2013. *Half a century of proposals for 'innovative' development financing* [online]. UNDESA Working Paper 125. New York, United Nations. Available from: <https://doi.org/10.18356/91fb1324-en> [Accessed 19 August 2018]
4. UNESCO. 2020. [Website]. Education: From disruption to recovery. <https://en.unesco.org/Covid19/educationresponse>
5. Reimers, F. and Schleicher, A. (2020) Schooling disrupted, schooling rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education. Paris: OECD. Available from: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disrupted-schooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education [Accessed 5 June 2020]
6. UNESCO Global Education Monitoring Report. (June 2020). Covid-19 is a serious threat to aid to education recovery. Policy paper n°41
7. World Economic Outlook Update (June 2020). A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>



Содержание

Внутреннее финансирование: налоги и образование Дэвид Арчер, Глава Отдела общественных услуг, ActionAid, Великобритания	8
Часть 1: Глобальные перспективы	14
01 Вопросы налогообложения: фискальная реформа, общественные интересы и помощь Кит М. Льюин, Университет Сассекса, Великобритания	15
02 Налог на образование во время коронавирусной пандемии Лиз Нельсон, Алекс Кобхэм и Мирослав Паланский, Сеть налогового правосудия, Великобритания	20
Часть 2: Прогрессивные и регрессивные национальные реформы	25
03 Налогообложение и внутреннее финансирование образования в Индии Прадип Кумар Чоудхури, Центр образовательных исследований им. Закира Хусейна, Школа социальных наук, Университет Джавахарлала Неру, Индия	26
04 Понимание гендерных аспектов налогообложения и образования Питер Квази Коджи, Всеафриканский союз студентов, Гана	31
05 Обзор налогообложения в сфере образования в Казахстане Аида Сагинтаева, Баглан Матыганова, Назарбаев Университет, Казахстан	35
06 Фискальная децентрализация и подушевое финансирование школ в Казахстане Али Айт Си Мхамед, Рита Каша, Назарбаев Университет, Казахстан	37
Часть 3: Роль гражданского активизма в изучении вопросов налогов в образовании на локальном уровне	41
07 Почему в Пакистане для достижения ЦУР-4 необходима прогрессивная налоговая реформа Мария Рон Бальсера, ActionAid, Великобритания	42
08 Потенциал должен быть реализован: Финансирование доступного образования в Камбодже Светал Синдхванд, i3Development, США	46



Часть 4: Необходимость глобальных реформ: корпорации и филантропия 49

- 09 Глобальное налогообложение необходимо для финансирования образования и других Целей устойчивого развития
Стивен Клис, Университет Мэриленда, США 50
- 10 Учимся у филантропов: Стратегии сверхбогатых людей по избеганию налогообложения
Уил Брем, Университетский колледж Лондона 53
- 11 «Как был завоеван Запад»: что должны делать корпорации, заботящиеся об образовании
Вернор Муноз, Глобальная кампания по вопросам образования, Коста-Рика 56

Часть 5: Налогообложение и приватизация организаций образования 60

- 12 Выделение 4% ВВП на образование в Доминиканской Республике:
Парадокс поддержки частного сектора
Элизабет Роберт, Оксфам, Доминиканская Республика; Хорхе Юллоа, независимый советник,
Доминиканская Республика 61
- 13 Ресурсы, ограничивающие права: Фискальная политика, неравенство и право
на образование коренных народов Перу
Серджио Чапаро Хернандез, Центр по вопросам социальных и экономических прав, США;
Лаура Адриаенсенс, США 67

Часть 6: Общественные движения и борьба за образование и налоги 72

- 14 Профсоюзы учителей выступают за справедливое налогообложение
Денис Синайоло, Education International, Гана 73
- 15 Кто будет платить за образование?
Дело о справедливом налогообложении и объединяющихся движениях
Каролин Отим, Всемирный союз для справедливого налогообложения, Кения 77



Внутреннее финансирование: налоги и образование¹



Дэвид Арчер, Глава Отдела общественных услуг, ActionAid, Великобритания



David.Archer@actionaid.org

Более 1,5 миллиарда детей прервали школьное обучение из-за кризиса в области здравоохранения, вызванного Covid-19, и, поскольку школы из всех сил пытаются вновь открыться, они, вероятно, сильно пострадают от экономического кризиса, спровоцированного пандемией. По оценкам ЮНЕСКО, сокращение бюджета на образование на 210 миллиардов долларов США в следующем году почти неизбежно из-за снижения ВВП во всем мире. Стремление перераспределить скудные ресурсы на системы здравоохранения и социальной защиты может привести к дальнейшему сокращению бюджетов на образование – сокращение может варьироваться от 5% по данным ЮНЕСКО до 10% по прогнозам Всемирного банка. Системы образования сталкиваются с серьезным финансовым кризисом, который может повлиять на [жизненные шансы целого поколения детей](#).

В этом контексте этот специальный выпуск NORRAG как нельзя более актуален и своевременен, поскольку мы собрали 25 статей о внутреннем финансировании образования, посвященных налогам. Насколько нам известно, это первая попытка подобного рода компиляции, излагающая сложные процессы, в которых финансирование образования в решающей степени зависит от налоговых поступлений. Удивительно, что этот вопрос раньше не занимал более важное место в глобальной повестке дня, потому что [налоговые поступления всегда были наиболее важным](#) источником финансирования образования, а возможности устойчивого увеличения бюджета на образование без принятия мер в отношении налогов крайне ограничены.

Хотя Covid-19 создает новые серьезные проблемы для государственных финансов, было бы неправильно полагать, что нам просто нужно вернуться к уровням расходов на образование, существовавшим до Covid. Во многих странах существует хроническое недофинансирование образования в течение поколения или более. Международное сообщество неоднократно ставило перед собой амбициозные цели по преобразованию образования,

поставив шесть целей «Образование для всех» сначала в [Джомтьене](#) в 1990 году и подтвердив их десятью годами позже в Дакаре. Образование в центре внимания двух из восьми [Целей развития тысячелетия](#) в 2000 году и подтверждение того, что образование имеет решающее значение для целей в области устойчивого развития в 2015 году. Эти смелые политические обязательства основаны на десятилетиях разработки и развития того, что означает [право человека на образование](#), от Декларации прав человека ООН в 1947 году до Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, к Конвенции о правах ребенка в 1989 г., Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин и совсем недавно в 2008 г. к Конвенции о правах человека с ограниченными возможностями. Но все эти обязательства, обещания и декларации никогда не подкреплялись адекватными ресурсами.

Было сделано множество прогнозов относительно финансирования, необходимого для достижения целей образования, но эти прогнозы редко приводили к действиям. В течение многих лет в центре внимания большинства дискуссий был исключительно «дефицит внешнего финансирования», который оценивается примерно в 39 миллиардов долларов США (UNESCO, 2017). Но за этим расчетом стоит ряд предположений относительно амбициозного роста внутреннего финансирования, которые редко подвергаются тщательной проверке. [Комиссия по образованию](#) в 2016 году помогла восстановить баланс, заявив, что 97% дополнительных ресурсов на образование в ближайшие годы должны будут поступать из внутренних источников. Однако, сделав этот важный вывод, Комиссия сосредоточила большую часть своих усилий на устранении 3-процентного разрыва во внешних ресурсах.

Возможно, неудивительно, что на международных встречах, форумах и в институтах мировое образовательное сообщество уделяет внимание тому, что оно может сделать посредством предоставления помощи и займов. Тем не менее, это может привести к

¹ В этой вводной статье упоминаются статьи, доступные только в английской версии специального выпуска NORRAG NSI 05, с которой Вы можете ознакомиться [здесь](#). Жирным шрифтом выделены авторы, статьи которых были переведены на русский язык в данной региональной версии NSI 05.



проблематичным нарративам, ориентированным на доноров. Предполагается, что международные усилия будут играть центральную роль в преобразовании систем образования и что нам просто нужны более героические и амбициозные усилия, чтобы изменить ситуацию. Редко проводится какое-либо исследование того, в какой степени развивающиеся страны теряют больше доходов от незаконных финансовых потоков, чем они получают в виде помощи, и не признается международная вина в установлении налоговых правил во всем мире, которые упрощают агрессивное уклонение от уплаты налогов для крупнейших компаний.

Когда помощь и займы гармонизированы и предоставляются безоговорочно наиболее нуждающимся странам, они могут внести полезный вклад, но даже в этом случае их ценность для финансирования образования ограничена, поскольку они по своей природе краткосрочны и непредсказуемы. Системы образования требуют долгосрочного и предсказуемого финансирования, потому что самой большой статьей любого образовательного бюджета являются учителя, часто составляющие более 90% бюджета. Предоставление образования в основном трудоемко. Действительно, наличие в достаточном количестве качественно подготовленных учителей является наиболее важным компонентом для обеспечения качества обучения. Журнал Fortune считает, что вклад учителей нельзя заменить автоматизацией. И все же ощущается острая нехватка профессиональных учителей: для достижения ЦУР 4 необходимо еще как минимум 69 миллионов учителей во всем мире (и еще 17 миллионов только в Африке). Это ключевая проблема финансирования образования.

Для министерств финансов проблематично финансировать долгосрочные периодические обязательства за счет краткосрочного финансирования; неразумно нанимать учителей с трехлетним проектным финансированием, а затем рисковать тем, что тех же учителей придется уволить, когда донорские деньги закончатся. Таким образом, деньги на помощь, как правило, поддерживают такие мероприятия, как строительство классных кабинетов, программы школьного питания, обучение учителей, стипендии для девочек, программы по сокращению отсева учащихся, разработка учебных программ и т. д. (Riddell, 2016). Многие правительства стремятся нанимать новых учителей только тогда, когда у них есть надежный и предсказуемый источник дохода, а это почти всегда означает налоговые поступления.

Когда заинтересованные стороны в сфере образования сосредотачивались на внутреннем финансировании, первоначально основное внимание почти всегда уделялось получению справедливой доли налоговых поступлений, направляемых на образование (GCE, 2016). Контрольный показатель в 20% в качестве

показателя передовой практики, который возник в рамках инициативы Fast Track Initiative (Birmingham, 2011), теперь используется Глобальным партнерством в области образования (GPE), а Инчхонская рамочная программа действий предлагает “не менее 15–20%” национальных бюджетов должны быть потрачены на образование, при условии, что страны с низким уровнем дохода должны будут инвестировать на более высоком уровне или выше. Это хорошее начало, и следует оказывать давление на страны, которые не достигли этого, чтобы увеличить долю государственных доходов, расходуемых на образование. Тем не менее, есть много стран, которые достигли или превышают этот процент, но все еще не в состоянии удовлетворить потребности и права своих граждан в области образования. Причина проста: доля в 20% от небольшого пирога является небольшой долей. Настоящая проблема заключается в обсуждении увеличения размера пирога, который больше всего определяется общими налоговыми поступлениями, собираемыми правительствами.

Но у налогов есть проблема с имиджем. На самом деле в сфере налогообложения, ни одна лишь проблема, а много проблем с имиджем. Сфера налогов считается слишком технической и сложной. Поэтому люди считают, что лучше оставить эту сферу экспертам-экономистам. Сфера налогообложения кажется скучным занятием. Данную сферу инстинктивно не любят — мало кому нравится платить налоги и многие хотели бы платить меньше налогов. Попытки сделать налоги более привлекательными (например, книга “Радость налогов”) не привели к прорыву, необходимому для изменения общественного восприятия. Однако любопытно отметить, что граждане, которые платят самый высокий налог в мире – в скандинавских странах – являются самыми большими сторонниками налога.

Четыре десятилетия неолиберальной экономики сделали нормой представление о том, что большие государства бюрократичны и неэффективны и что предпочтение должно отдаваться небольшим, неинтервенционистским государствам, которые позволяют рынку процветать в значительной степени нерегулируемым. В рамках более радикальной логики этой идеологии налоги рассматриваются как форма кражи доходов или богатства, которые по праву принадлежат людям или корпорациям. С этой точки зрения, налоги должны быть минимизированы, а государство должно отстраниться от сферы налогообложения. Услуги должны быть приватизированы, а государство должно играть лишь роль подстраховки. В июле 2020 года в телефонном разговоре со мной для обсуждения недавнего отчета (ActionAid, 2020) высокопоставленный чиновник МВФ сделал заявление: «Государственный сектор должен заниматься только теми делами, от которых частный сектор не может получить прибыль». При таком мировоззрении государству нет нужды собирать больше налогов для оказания государственных услуг.



Мировой финансовый кризис 2007-2008 годов, казалось, стал моментом для перемен, но, в конце концов, мало что изменил. Однако в контексте пост-ковида есть признаки отхода от рыночного фундаментализма. Многие правительства смело занимались вмешательством, и во многих странах произошла переоценка идеала государственного сектора. Государственные расходы в странах ОЭСР быстро растут, и ожидается, что в ближайшие месяцы и годы необходимо будет повысить налоги. У большинства развивающихся стран меньше фискальных возможностей для столь смелого реагирования, но все чаще раздаются призывы к списанию долгов, радикальным реформам налоговых систем и возобновлению инвестиций в государственные услуги. Требование Сендайской рамочной программы 2015 года о том, что мы должны «строить лучше, чем было», получило значительный импульс.

При таких обстоятельствах, увеличение государственных расходов действительно очень своевременно. Восстановление после пандемии 2020 года, безусловно, должно включать обеспечение надлежащего финансирования национальных и глобальных целей в области устойчивого развития. Основу этого финансирования можно достоверно получить только за счет налоговых поступлений. И в центре приоритетов расходов, безусловно, должны быть системы общественного здравоохранения и образования, чтобы мы все были лучше подготовлены к любым будущим пандемиям и инвестировали в следующее поколение граждан, которые могут работать над построением более устойчивого будущего.

Этот уникальный сборник статей о налогах и образовании предлагает широкий спектр точек зрения. Каждая статья исследует связи между налогами и образованием по-разному. Некоторые предлагают глобальную перспективу, а некоторые прочно укоренились в конкретных национальных контекстах – со статьями из Бразилии, Камбоджи, Доминиканской Республики, Индии, Малави, Пакистана, Перу, Сьерра-Леоне и Уганды. Авторы предлагают несколько точек зрения: авторский коллектив состоит из профессоров и молодых ученых, сотрудников аналитических центров, представителей правозащитных организаций, сотрудников НПО, профсоюзов учителей или студентов, а также представителей движений гражданского общества по налогам и сторонников общественных движений в области образования. Все статьи были написаны в последние месяцы, поэтому многие затрагивают контекст Covid-19, а также проблемы и возможности, которые ждут нас впереди.

В части 1 мы начинаем с того, что профессор **Кит Левин** предлагает некоторые основы финансирования систем образования и некоторые основные арифметические расчеты того, что должно произойти для финансирования ЦУР 4.

Затем следует статья **Лиз Нельсон, Алекса Кобэма и Мирослава Палански**, которые все работают с Сетью налоговой справедливости (Tax Justice Network), формулируя связи между налогами и образованием, подчеркивая важность прогрессивного подхода к налогам и расходам и излагая программу реформирования в сфере налогообложения после Covid.

Эрика Мерфи из Инициативы «Право на образование» (Right to Education) помещает связь между налогами и образованием в рамки прав человека, определяя обязательства государств по мобилизации максимального количества доступных ресурсов и учитывая последствия недавно разработанных Абиджанских принципов (Abijan Principles).

Сорен Эмброуз обращает наше внимание на важнейшую роль Международного валютного фонда (МВФ), утверждая, что МВФ оказывает важное влияние на разработку налоговых реформ в развивающихся странах (и, как правило, поддерживает регрессивные и неамбициозные реформы), а также влияет на расходы на образование (путем введения ограничений на фонды заработной платы в государственном секторе, которые непосредственно затрагивают учителей).

Затем Часть 2 включает группу статей о «прогрессивных и регрессивных налоговых реформах» на национальном уровне. Доцент **Прадип Чоудхури** из Университета Джавахарлала Неру предлагает обзор налоговой системы Индии, намечая траекторию низкого отношения налогов к ВВП и то, как это связано с финансированием образования, отмечая, что в конечном итоге все сводится к мобилизации политической воли. Анжела Танеджа из Oxfam India затем критически анализирует пример Индии с целевым налогом на образование, знаменитый «налог, наложенный на существующий налог», который доказал свою эффективность в привлечении дополнительных доходов для правительства, но не в увеличении расходов на образование. Многие люди, которые впервые исследуют связи между налогами и образованием, сразу же приходят к идее целевых налогов, поэтому эта статья служит своевременным предупреждением об ограничениях и опасностях такого подхода.

Структура налоговых систем имеет решающее значение, и слишком часто необходимость платить в большей степени приходится на тех, кто менее всего способен платить. Асим Джаффри из Оксфам Пакистан показывает, что нынешняя система налогообложения и расходов в Пакистане усугубляет неравенство в стране. **Питер Квази Коджи** из Всеафриканского союза студентов добавляет еще одно измерение к анализу того, как должны выглядеть прогрессивные налоговые системы, утверждая, что учет гендерных факторов является решающим аспектом как при разработке налоговых реформ, так и при ассигнованиях на образование.



Одной из проблем при соединении налогов и образования является информирование об этих связях на местном уровне. Лозунг «Никакого налогообложения без представительства» имеет мощный резонанс, восходящий к 1700-м годам, связывая уплату налогов с требованием демократического голоса. Тот факт, что многие люди не знают о том, что они являются налогоплательщиками (из-за невидимых налогов, таких как НДС), сильно ограничивает уверенность людей в необходимости требовать от своего правительства подотчетности за предоставление государственных услуг, поэтому повышение осведомленности о налогах может иметь преобразующий характер. По этой причине в Части 3 рассматривается «гражданский активизм на локальном уровне». Он начинается с инновационной работы, проведенной в Малави, о которой сообщил Яндур Чипета, с использованием методов интерактивного обучения взрослых, вдохновленных Пауло Фрейре, для повышения осведомленности о налогах. Далее следует **Мария Рон Бальсера**, рассказывающая историю учителя в Пакистане, который мобилизовал целое сообщество путем расчета налога, который каждый заплатил, и (отсутствия) услуг, которые они получили взамен.

Продолжая тему гражданского активизма на локальном уровне, **Светал Синдхвад** сообщает об усилиях по децентрализованному сбору налогов в Камбодже, отмечая положительные возможности, связанные с местной собственностью, но в равной степени проблемы и несправедливость, связанные с тем, что более богатые районы могут получать больше доходов, чем более бедные. Ванесса ван дер Бугаард делится последними выводами о своей работе в Сьерра-Леоне, показывая, что взимание платы с пользователей для доступа к начальной школе действует как де-факто регрессивный налог, несправедливо перекладывая расходы на тех, кто менее всего способен платить.

С этой локальной точки зрения мы возвращаемся к глобальной точке зрения в Части 4 с тремя статьями, которые доказывают, что одних национальных действий никогда не будет достаточно: нам нужны «глобальные реформы». Во-первых, у нас есть статья профессора **Стивена Клиса**, доказывающий необходимость перехода от глобальной благотворительности к глобальному налогообложению путем введения глобальных налогов на богатство и реформы глобального принятия решений путем замены роли ОЭСР в установлении правил более представительным и уполномоченным глобальным органом. **Вернон Муноз** из Глобальной кампании за образование (Global Campaign for Education) фокусируется на некоторых из крупнейших транснациональных корпораций в мире, которые присоединились к Глобальной бизнес-коалиции по образованию, чтобы доказать, что первым шагом этих компаний должно быть доказательство того, что они платят справедливые налоги в странах, где они получают

прибыль. Во-вторых, мы представляем разоблачительную статью **Уилла Брема** о крупной благотворительности и связи между благотворительной щедростью и уклонением от уплаты налогов.

В предпоследнем разделе, в части 5, мы исследуем связь между «налогами и приватизацией образования». Лена Симет представляет статью об Уганде, где поддержание слабой налоговой системы в последние годы шло рука об руку с приватизацией образования. **Элизабет Роберт** в Доминиканской Республике намечает аналогичную траекторию приватизации и государственно-частных партнерств (ГЧП) в явно более обеспеченной ресурсами системе. **Серджио Хернандес** и **Лаура Адриансенс** предлагают немного отличную точку зрения из Перу, показывая, как неспособность создать прочную налоговую базу подорвала стремление обеспечить качественное двуязычное межкультурное образование для коренных народов.

В последнем разделе мы рассмотрим «общественные движения и борьбу за образование и налоги». Во-первых, у нас есть статья Эми Паунилы, в которой утверждается, что мобилизация налогов и образования должна идти рука об руку с действиями по борьбе с коррупцией: когда люди верят, что собранные налоги уходят в карманы коррумпированных чиновников, политиков или представителей элиты, люди не поддержат инициативы по расширению налоговых поступлений. Джо Уокер утверждает, что необходимо установить связь с возобновленным движением за справедливость в отношении долгов, поскольку новый долговой кризис усиливается и ускоряется с момента появления Covid-19. Когда доходы, собранные в виде налогов, сначала расходуются на обслуживание долга (иногда более 50%, как в случае Ганы), тогда люди не видят связи между повышением налогов и увеличением расходов на основные услуги.

Борьба за объединение налогов и образования носит в высшей степени политический характер, и это признается в статье Андрессы Пелланды и Даниэля Кара, которые сообщают о борьбе за власть в бразильском парламенте за возобновление финансирования Фонда базового образования Бразилии. Роль молодежи в этой борьбе подчеркивают Беате Огард и Питер Квази Коджи, которые ссылаются на борьбу студентов университетов за требование бесплатного высшего образования в мобилизации общественного движения «Плата за учебу должна снизиться».

Затем мы завершаем данный специальный выпуск тремя статьями ключевых участников глобальных движений, работающих в области образования и налоговой справедливости. Во-первых, мы представляю работу **Дениса Синайоло** из федерации профсоюзов учителей Education International, который утверждает, что растущее осознание связи между налогами и финансированием



образования в профсоюзном движении во всем мире может иметь преобразующие последствия. Затем **Каролин Отим** из Глобального альянса за налоговую справедливость (Global Alliance for Tax Justice) рассказывает о некоторых способах, используемых глобальным движением за налоговую справедливость в определении связи налогов с образованием. Наконец, мы заканчиваем наш специальный выпуск статьей Мэрилин Манжено из Глобальной кампании за образование (Global Campaign for Education), которая объясняет, как движение за справедливость в образовании видит связь с налоговой справедливостью.

Я ожидаю, что в какой-то момент в будущем вопросы и дискуссии, изложенные на этих страницах, станут обычной частью любой дискуссии о финансировании образования. Действительно, кажется примечательным, что на протяжении многих десятилетий дискурса «развития» налоги оставались в основном на обочине. Те страны, которые достигли ключевых целей в области развития, сделали это в основном за счет хорошо финансируемых государственных услуг, которые удовлетворяют потребности и права людей, и они финансируются за счет налоговых систем. Почему же тогда налоги не являются первым модулем для всех, кто изучает развитие? Почему поколения людей, приверженных всеобщему доступу к образованию или другим услугам, не участвующих в дискуссиях о том, как финансировать свои стремления? Возможно, это указывает на более глубокую проблему, связанную с доминирующим дискурсом развития, который остается захваченным рамками «Север-Юг», который изо всех сил пытается избежать своего колониального происхождения и дает донорам доминирующий голос. Сосредоточение внимания на донорской помощи стимулирует развитие менталитета белого спасителя и не затрагивает реальную экономику того, как страны будут финансировать цели образования и развития. Доноры, стремящиеся покончить с предполагаемой «зависимостью от помощи», могли бы объединить свои усилия для укрепления органов по сбору налогов в развивающихся странах (OECD, 2013) – и все же только 0,1% от донорской помощи в настоящее время тратится таким образом.

Недавно между ActionAid, Education International, Глобальной кампанией за образование, Сетью налоговой справедливости и Глобальным альянсом налоговой справедливости был сформирован новый Альянс в области налогообложения и образования. Вместе мы признаем, что в конце концов, именно граждане и правительства развивающихся стран сами должны будут совершить прорыв: признать, что вы не можете устойчиво финансировать образование и другие цели развития, не будучи амбициозными и прогрессивными в проведении налоговых реформ. Возможно, Covid-19 станет поворотным моментом в этом отношении, моментом, когда будет переоценена решающая роль государственных услуг, и страны будут более открыты для

поиска новых способов их финансирования. Это было бы своевременно. За 10 лет до крайнего срока достижения ЦУР в 2030 году действия по финансированию сейчас могут способствовать ускорению прогресса. С началом Covid-19 движение за списание долга набирает обороты (что позволяет странам получить мгновенный доступ к доходам, уже имеющимся в их казне). Если это будет осуществляться рука об руку с амбициозным и прогрессивным расширением налоговых систем, доходы могут быть доступны для достижения большинства ЦУР. Конечно, само по себе это никогда не может быть гарантией потому, что налоговые поступления могут быть распределены не по назначению. По этой причине нам нужно, чтобы сторонники образования требовали не только увеличения **размера** государственных доходов, но и увеличения **доли** расходов на образование, повышения **чувствительности** расходов (по соображениям справедливости) и увеличения тщательной проверки расходов на практике, чтобы убедиться, что деньги поступают и правильно используются даже в самых неблагополучных школах. Эта структура 4S (размер, доля, чувствительность и тщательная проверка – size, share, sensitivity, scrutiny) является четким признанием того, что одних налоговых действий никогда не будет достаточно. Однако меры по обеспечению справедливости в отношении налогов являются необходимым и фундаментальным шагом к достижению справедливости в сфере образования, и этот простой факт слишком долго игнорировался.

Примечания

1. См. также интервью Дэвида Арчера для FreshEd Podcast (с Уиллом Бремсом). Финансирование образования через внутреннее налогообложение. Доступно: <https://freshedpodcast.com/davidarcher/>



Источники

ActionAid. (2020). *Who Cares for the Future: finance gender responsive public services!* <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/final%20who%20cares%20report.pdf>

Archer, D. (2016). *Domestic Tax and Education* (Background paper for the Education Commission). Education Commission.

Bermingham D. (2011). The politics of global education policy: the formation of the Education for All – Fast Track Initiative (FTI). *Journal of Education Policy*, 26(4), 557-569. doi. org/10.1080/02680939.2011.555002

Global Campaign for Education (GCE). (2018). *Financing Matters*. ActionAid, Education International, GCE.

GCE. (2016). *Financing Matters*. GCE, Education International and ActionAid. https://www.campaignforeducation.org/docs/resources/GCE%20Financing_Matters_EN_WEB.pdf

OECD. (2013). *Tax and Development: Aid modalities for strengthening tax systems*. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/development/tax-and-development_9789264177581-en#page3

Riddell, A. (2016). The effectiveness of foreign aid to education: What can be learned? *International Journal of Educational Development*, 48, 23-36. <https://www.sciencedirect.com/science/journal/07380593>



UNESCO. (2017). *Accountability in Education: Meeting our Commitments* (Global Education Monitoring Report 2017/18). <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>

Часть 1

Глобальные перспективы



Вопросы налогообложения: фискальная реформа, общественные интересы и помощь

 Кит М. Льюин, почетный профессор международного развития и образования, Центр международного образования, Университет Сассекса, Великобритания
 k.m.lewin@sussex.ac.uk

Резюме

Фискальная политика лежит в основе развития образования. На обеспечение всеобщего доступа к формальному образованию необходимо не менее 6% от ВВП. Грантовая помощь не может обеспечить надежное и постоянное финансирование, как и кредиты, которые приводят к высокому уровню задолженности. Фискальные реформы, в сочетании с инвестициями в эффективность и результативность, могут заполнить пробелы в финансировании образования не одновременно, а на более длительный срок.

Ключевые слова

Образование
Налоги
Финансы
Помощь
Общественные блага

Введение

Налоговая политика лежит в основе устойчивого развития. Это было верно до Covid-19 и будет верно, когда пандемия утихнет. Фискальные государства способны финансировать общественные блага, которые приносят пользу всем гражданам и защищают права и уязвимость тех, кто не в состоянии помочь себе сам. Это возможно благодаря существующим между властью и гражданами социальным контрактам. Они предполагают наличие общественных служб, предоставляющих образование, здравоохранение, социальное обеспечение и другие общественные блага в обмен на налоги. Это ожидание справедливо как для левых, так и для правых идеологических государств. И те, и другие согласны с необходимостью налогообложения и общественных благ, но часто расходятся во мнениях о том, какие общественные блага следует поддерживать и в какой степени налогообложение должно быть прогрессивным и направленным на перераспределение богатства. Необходимость понимания того, что развитие зависит от фискальных государств, была верна до того, как коронавирус нарушил стратегии финансирования развития, и будет верна после того, как нынешний кризис отступит.

Основные цифры по финансированию образования, представленные в начале статьи, позволяют сделать вывод о том, что большинству стран с низким уровнем дохода необходимо тратить на образование более 6% от ВВП, более 25% государственных доходов и собирать в виде доходов 25% ВВП, чтобы достичь Цели устойчивого развития — 4 (ЦУР — 4). Никакой мыслимый объем грантовой помощи или кредитования не сможет обеспечить необходимое финансирование образования на устойчивой основе. Во-вторых, в ходе обсуждения определены различные источники внутренних доходов и указано, где их сбор может быть значительно увеличен и позволит расширить возможности предоставления образовательных услуг, не вызывая при этом задолженности и субстандартного кредитования. Налоговая реформа, направленная на увеличение соотношения налогов и ВВП, в настоящее время является основой всеобщего доступа к качественному образованию.



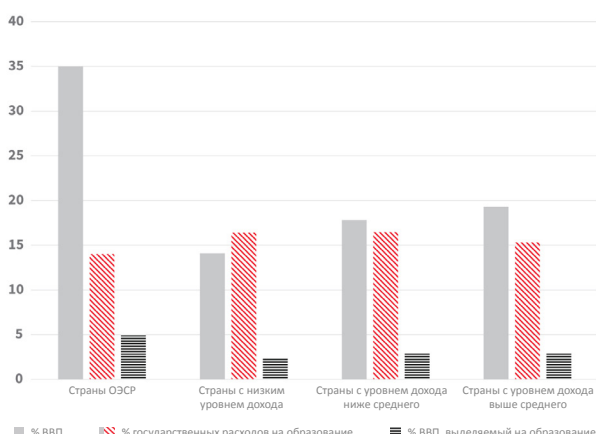
Арифметика финансирования образования

Финансовое и демографическое моделирование показывает, что для достижения целей, поставленных в рамках ЦУР, на образование необходимо выделять не менее 6% ВВП (Lewin, 2017). Объем ВВП, который правительства тратят на образование, определяется суммой собранных доходов для финансирования государственных расходов¹ и долей государственного бюджета, выделяемой на образование. Формула выглядит следующим образом:

Объем ВВП на образование = доходы в процентах от ВВП x % государственного бюджета на образование

В разных группах стран финансирование образования выглядит совершенно по-разному. На рисунке 1 показаны типичные показатели для стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), стран с низким уровнем дохода (LICs), стран с уровнем дохода ниже среднего (LMICs) и стран с уровнем дохода выше среднего (UMICs). В странах ОЭСР средний доход составляет 34% от ВВП, а ассигнования на образование - около 14% государственных расходов. Таким образом, они тратят на образование чуть менее 5% от ВВП ($34\% \times 14\% = 4,8\%$). Страны с низким уровнем доходов, страны с уровнем дохода ниже среднего и страны с уровнем доходов выше среднего выделяют на образование гораздо меньше средств: в среднем это менее 3% от ВВП без учета грантов и займов². Объясняется это главным образом тем, что собираемость доходов в таких странах гораздо ниже, чем в странах ОЭСР, а не тем, что они выделяют на образование меньшую долю государственных расходов.

Рисунок 1: Внутренний доход, бюджет на образование и образование в % от ВВП с использованием средних значений



Источник: Инфографика автора с использованием средних значений из базы данных Всемирного банка за 2019 год или последних доступных данных

Объем расходов на образование в процентах от ВВП определяется долей ВВП, собранной в виде налогов для финансирования государственных расходов,

умноженной на долю этих поступлений, выделенных на образование (за исключением грантов и займов). В Африке к югу от Сахары для достижения расходов в размере 6% от ВВП странам с низким уровнем дохода, странам с низким средним уровнем дохода и странам с уровнем дохода выше среднего необходимо значительно увеличить внутренние доходы до 20%-30% от ВВП и одновременно выделить до 30% государственного бюджета на образование, как показано в Таблице 1.

Таблица 1: Внутренние доходы, бюджет на образование и образование в % от ВВП для достижения 6% от ВВП на образование

	% ВВП (1)	% Выделяемые для образования (2)	% от ВВП на образование (1x2=3)
Страны ОЭСР	35	14	4.9
Страны с низким уровнем дохода	20	30	6.0
Страны с уровнем дохода ниже среднего	25	24	6.0
Страны с уровнем дохода выше среднего	30	20	6.0

Источник: Таблица автора с использованием средних значений из базы данных Всемирного банка за 2019 год или последних доступных данных

Нам предстоит пройти долгий путь. Около 43% стран выделяют на образование менее 15% государственного бюджета и только 26% стран — более 20%, как предлагают партнеры по развитию. Около 48% стран Африки тратят на образование менее 4% от ВВП и только 22% — более 6%, включая взносы от гуманитарной помощи. Поэтому дефицит финансирования гораздо больше, чем текущая помощь образованию в странах Центральной и Западной Африки (ЦЗА), которая вряд ли составит более 4 млрд долларов США в год для стран ЦЗА, что составляет около 0,3% от их ВВП (Lewin, 2019).

Ведутся споры о том, действительно ли существует новая «ловушка низкого уровня обучения», ведущая к увеличению доли труда низкой квалификации? (WDR, 2018). Несмотря на это, существуют доказательства неизменности государственных расходов на образование в странах с низким уровнем доходов. На протяжении последних 35 лет основным ограничением образования является финансирование. По данным Coombs (1985), в 1970-х и 1980-х годах «развивающиеся страны» тратили на образование около 4% от ВВП и около 15% государственных расходов. В 1990-м году, во время



Джомтьенской конференции, наш анализ для ЮНИСЕФ показал, что страны с низким уровнем доходов по-прежнему выделяют на образование от 4% до 5% от ВВП и около 15% государственных расходов, включая гранты и займы (Colclough and Lewin, 1990). С тех пор и до 2020 года данные Института статистики ЮНЕСКО показывают, что средние показатели на образование в странах с низким и средним уровнем доходов остаются на прежнем уровне.

Ключевым моментом является то, что страны с низким уровнем доходов недалеко ушли от того, чтобы тратить на образование 3,5%-4,5% от ВВП, включая помощь, и 14%-16% государственного бюджета. Какова бы ни была их политическая экономия, это тот уровень, на котором многие системы достигли равновесия. Установление произвольных целей для расходов на образование, которые на самом деле намного выше, игнорирует очевидное. Инвестиции в образование возникают в результате политической экономии предпочтений и имеют ограниченное пространство для маневра. Основным ограничением является желание и способность правительств собирать внутренние доходы и направлять их на образование.

Если существует кризис обучения, то нужна теория, объясняющая «сопротивление изменениям» для финансирования обучения на более высоких уровнях. На сегодняшний день доля ресурсов, выделяемых на образование, не изменилась благодаря сотням миллиардов долларов внешней помощи от агентств развития, направленных за последние четыре десятилетия. Необходимо более реалистичное понимание политической экономии национального бюджетирования и препятствий на пути развития фискальных государств, способных финансировать собственные общественные услуги.

Рефинансирование образования

Основная часть финансирования образования в странах Центральной и Западной Африки должна осуществляться за счет внутренних ресурсов и повышения эффективности (Lewin, 2008). Очень важно, что дефицит финансирования образования носит периодический характер и каждый год повторяется. Гранты от двусторонних и многосторонних доноров не предназначены для среднесрочного финансирования и не дают предсказуемого потока средств для покрытия самых больших расходов, т.е. зарплаты учителей. Кредиты создают долгосрочный долг, который должен обслуживаться за счет доходов, и ограничены уровнем выплат, который может быть поддержан. Обслуживание долга, составляющее более 5% ВВП в год, вероятно, представляет собой треть или более государственных расходов и создает зависимость.

Фискальная реформа является основным вопросом политики помощи образованию, особенно в периоды

рецессии. Эффективное управление связывает налогоплательщиков с теми, кто управляет государством, социальным контрактом на предоставление общественных благ, которые не могут быть поддержаны фрагментированными рынками (ActionAid 2018). Устойчивые системы образования зависят от развития фискальных государств, которые могут самостоятельно выбирать, как инвестировать в свои системы образования³.

Как может быть проведена фискальная реформа? Возможности для увеличения доходов очевидны при рассмотрении их сбора в нескольких областях.

Подходный налог с физических лиц

По лучшим оценкам, африканские страны (как группа) в виде подходного налога с населения собирают менее 10% всех доходов. Это сравнимо с более чем 25% в странах ОЭСР. В частности, подходный налог платят лишь около 5% всех людей, живущих в Африке, по сравнению с 50% в ОЭСР. Большую часть личного налога в Африке платят сотрудники среднего звена государственных и крупных компаний. Согласно исследованиям, в одной из стран Восточной Африки только 5% директоров компаний, небольшая часть государственных служащих высшего ранга, большинство наиболее высоко зарабатывающих юристов, самые богатые чиновники и многие миллиардеры не платили налоги (Moore et al, 2018). Государственные чиновники должны быть обязаны публиковать налоговые декларации и декларировать в них активы в качестве условия занятия государственной должности. Постановления о необъяснимом богатстве должны использоваться для проверки тех, чьи активы не соответствуют их доходам. Для всех работников должна применяться система оплаты по мере поступления. Уплата налогов при получении заработной платы (Pay As You Earn, PAYE) должна применяться ко всем работникам. «Подталкивание к действию» должно быть использовано для поощрения совместного соблюдения требований.

Налоги на недвижимость

Налоги на недвижимость не являются основным источником доходов во многих странах ЦЗА, но являются значительными в странах с высоким уровнем дохода. Налоги на недвижимость могут быть сильно политизированы в странах, где избыточные доходы переводятся в покупку земли и недвижимость в качестве надежного убежища. Тем не менее, налоги на недвижимость малозатратны в их сборе, связаны с видимыми активами и в целом социально прогрессивны. Они могут быть связаны с доступом к услугам и собираться агентствами, которые знают местную специфику. Дистанционное зондирование позволяет легко увидеть физические активы и тех, кто ими пользуется. Приоритетной задачей для обеспечения справедливых доходов является также создание земельных кадастров.



Корпоративное налогообложение

Корпоративное налогообложение крупного бизнеса является неравномерным и небольшим по объему. Чтобы обеспечить создание большей части добавленной стоимости в странах с низким уровнем налогообложения, транснациональные компании используют трансфертное ценообразование между дочерними компаниями в разных налоговых зонах, передачу прав интеллектуальной собственности и роялти, перекрестное взимание платы за управление и выплату дивидендов и прироста капитала⁴. Компании должны быть обязаны декларировать оборот в каждой стране и платить налоги, подтвержденные независимыми аудиторами. Налоги должны взиматься там, где расположены активы и генерируются доходы.

Налог на добавленную стоимость (НДС)

НДС — это налог на поставку товаров и услуг, который позволяет вычитать издержки производства, поэтому расходы ложатся на конечного потребителя. НДС может быть регрессивным, если он применяется по единой ставке, не зависящей от дохода, в результате чего бедные платят пропорционально больше своего дохода в виде налога. Это может быть смягчено путем освобождения от НДС товаров первой необходимости, потребляемых бедными домохозяйствами. Поступления НДС растут, поскольку все больше операций регистрируется в электронном виде. Сбор налога эффективен, а уровень возмещения может быть увеличен различными способами, например, путем прикрепления лотерейных скретч-карт к квитанциям за услуги для обеспечения декларирования доходов.

Таможенные пошлины

Пошлины взимаются при пересечении товаров и услуг через границу, и значительный доход приносят налоги на алкоголь, табак и другие предметы роскоши. Повышение ставок на продукцию, наносящую вред здоровью, имеет смысл для общественного благосостояния. Во многих странах трансграничные операции обезличиваются и переводятся в цифровой формат, что благоприятно сказывается на собираемости пошлин и снижении уровня мошенничества.

Уход и уклонение от уплаты налогов

По некоторым оценкам, более 500 миллиардов долларов США ежегодно теряется в результате корпоративного трансфертного ценообразования, отмывания денег и прямого уклонения от уплаты налогов. Утечки данных свидетельствуют о том, что около 5 000 африканцев держат активы на сумму более 6 млрд. долларов США только в одном швейцарском банке. Это означает, что значительные суммы доходов и активов выводятся в оффшорные зоны и, скорее всего, не облагаются налогами. Таким образом, фискальные реформы и улучшение соблюдения законодательства могут

значительно увеличить сбор доходов в рамках существующего законодательства и генерировать больше ресурсов, чем дает внешняя помощь. Отслеживание отмывания денег, идентификационные номера налогоплательщиков, отчетность о трансграничных переводах и декларирование необъяснимого богатства будут иметь все больший эффект.

Заключение

В данной статье рассматриваются вопросы финансирования и налогообложения в сфере образования. События, связанные с Covid-19, вытеснили вопросы налогообложения и развития из заголовков газет и переписывают экономические прогнозы. Однако основные реалии не изменились. Наиболее вероятное будущее заключается в том, что системы образования будут возрождаться с похожими институциональными формами, хотя и с большей социальной дистанцией. В среднесрочной перспективе останется верным утверждение, что для финансирования всеобщего доступа к образованию до 12 класса в странах с низким уровнем доходов потребуется не менее 6% от ВВП. В настоящее время бедные страны выделяют на образование менее 4% от ВВП и собирают менее 15% ВВП в виде доходов для финансирования общественных услуг. Около 10% стран ЦЗА получают более 20% ВВП за счет внешнего финансирования. Половина получает более 5%, что может составлять до трети государственных расходов. В результате фискальных реформ доходы должны вырасти до 25% от ВВП.

Устойчивое финансирование образования зависит от адекватных внутренних доходов, а не от внешней помощи (Lewin, 2015). Прогрессивное и справедливое налогообложение — это единственный способ построить фискальные государства, способные финансировать общественные блага неограниченное время без необходимости брать кредиты или обращаться за непропорционально большой безвозмездной помощью. Только так можно финансировать системы массового образования, способные противостоять пандемиям. Настало время инвестировать в эндогенно финансируемое развитие, которое может сформировать устойчивые системы образования. После более чем полутриллиона долларов, затраченных за последние пятьдесят лет на помощь образованию в ЦЗА, необходимы новые формы помощи. Они должны быть направлены на катализацию развития фискальных государств, способных и желающих финансировать свое собственное развитие. Это позволит разорвать циклы помощи, которая порождает зависимость, системный риск и подрывает устойчивость развития государственных систем.



Источники

ActionAid. (2018). *Scaling up Domestic Resources for Financing SDG4: a Taxing Business*. ActionAid International. https://actionaid.org/sites/default/files/publications/scaling_up_domestic_resources_online_0.pdf

ActionAid. (2020). *Who Cares for the Future: finance gender responsive public services*. ActionAid International. <https://actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finance-gender-responsive-public-services>

Colclough, C. L., & Lewin K. M. (1990). *Educating All the Children: Meeting the Economic Challenges of the 1990s*. UNICEF.

Coombes, P. (1985). *The World Crisis in Education: The view from the Eighties*. Oxford University Press.

Lewin, K. M. (2008). *Strategies for Sustainable Financing of Secondary Education in Sub Saharan Africa*. (World Bank Working Paper No. 136). Africa Human Development Series. World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/642071468009013949/pdf/429120PUB0Seco10Box327331B01PUBLIC1.pdf>

Lewin, K. M. (2015). *Educational Access, Equity and Development: Planning to Make Rights Realities*. (Fundamentals of Educational Planning Serial Number 97). International Institute for Educational Planning, UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235003>

Lewin, K. M. (2017). *The Educational Challenges of Transition: Key Issues for Low- and Lower-Middle-Income Countries and GPE Toward 2030*. Global Partnership for Education. https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2017-08-gpe-working-paper-2-educational-challenge-transition_0.pdf

Lewin, K. M. (2019). *Peak aid and time for something different: sustainable financing for education*. UKFIET. <https://www.ukfiet.org/2019/peak-aid-and-time-for-something-different-sustainable-financing-for-education/>



Moore, M. Prichard, W. & Fjeldstadt, O. (2018). *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. Zed Press.


Примечания



1. Включая займы и безвозмездную помощь.
2. Если включить гранты и займы, средние расходы на образование увеличиваются примерно до 4% ВВП.
3. Для более подробного обсуждения налогов см. Lewin, K.M. (2020) Beyond Business as Usual: Aid and Financing Education in Africa. International Journal for Education and Development. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7395592/>
4. UKFIET. (2018). Is the Education Outcomes Fund a Game Changer? <https://www.ukfiet.org/2018/education-outcomes-fund-eof-for-africa-and-the-middle-east-is-it-a-game-changer/>



Налог на образование во время коронавирусной пандемии

 **Лиз Нельсон**, директор по вопросам налогового правосудия и прав человека, Сеть
налогового правосудия, Великобритания
 liz@taxjustice.net

 **Алекс Кобхэм**, генеральный директор, Сеть налогового правосудия, Великобритания
 alex@taxjustice.net

 **Мирослав Паланский**, исследователь, Сеть налогового правосудия, Великобритания и
Карлов университет, Чешская Республика
 miroslav@taxjustice.net

Резюме

Налоги позволяют мобилизовать ресурсы для оказания государственных услуг и лежат в основе взаимоотношений между государством и его гражданами. В данной статье рассматриваются ключевые элементы реализации права граждан на образование и проблемы, связанные с ними на практике: общий уровень и прогрессивность доходов, доля, выделяемая на образование, и инклюзивность итоговых государственных расходов на образование. В заключение приводятся рекомендации по срочным реформам в контексте Covid-19.

Ключевые слова

Право на образование
Налоговые поступления
Неравенство
Перераспределение
«Строить лучше и лучшее»

“Право на образование”

Право на образование не оспаривается¹. Оно закреплено в международном и региональном, а иногда и в национальном законодательстве, и является частью специальных международных “правозащитных” инструментов. Каждое из 170 государств-участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязалось обеспечить право на образование “в максимальных пределах имеющихся ресурсов с целью постепенного достижения [его] полного осуществления... без какой бы то ни было дискриминации”. Обязательство по обеспечению образования ресурсами также закреплено в международном праве, в частности, в Конвенции о правах ребенка, которая

Государства-участники принимают такие меры в максимальных пределах, имеющихся у них ресурсов и, при необходимости, в рамках международного сотрудничества
(Конвенция о правах ребенка, статья 4).

Совсем недавно в Абиджанских принципах (2019), в ответ на растущую зависимость от частных субъектов в сфере образования, были сформулированы нормативные стандарты и рамки для реализации права на образование². **Конституционное** право также направляет деятельность правительств и является точкой отсчета, особенно во время кризисов и конфликтов, гарантируя тем самым, что “права” не будут утрачены (Equal Education, 2020).

Но насколько устойчивы страны во время нынешнего кризиса, особенно те, которые обременены долгами или испытывают политическое или институциональное давление с целью принятия политики жесткой экономии?



Прогрессивные доходы и системные слабости

Существует множество межправительственных инициатив и частно-государственных партнерств (ГЧП), направленных на поддержку достижения Цели устойчивого развития-4 (ЦУР-4): например, такие инициативы, как [“Лучшее преподавание для качественного обучения”](#) (Better Teaching for Quality Learning, BTQLP) в странах Восточной Европы, направленные на дополнение или восполнение дефицита преподавательского потенциала, или [проект по оценке качества школьного образования](#) (School Education Quality Assessment Project, SEQAP), направленный на восполнение пробелов в развивающихся странах, где существует «недостаточный потенциал» в разработке технологий и образовательных инструментов. Можно утверждать, что аутсорсинг частного сектора или использование механизмов ГЧП являются [доминирующей моделью для обеспечения](#) образовательной инфраструктуры, преподавания и возможностей подключения к интернету — все чаще это происходит в странах с низким уровнем дохода. Однако оптимизм в отношении выгод от ГЧП может быть неуместным или преувеличенным (Singh, 2014, параграф 81).

В 2014 году Специальный докладчик ООН упомянул о несовпадении интересов и описал проблему довольно четко: «Постоянное недофинансирование государственного образования совпадает со стремительным ростом масштабов и расширением сферы деятельности частных субъектов в образовании, что ставит под угрозу обязательство никого не оставлять» (Singh, 2014, с. 122).

Существуют альтернативы, которые могут увеличить объем государственных расходов. Для этого необходимы устойчивая политическая воля и долгосрочное видение как на международном уровне, так и в рамках разработки внутренней фискальной политики. Во время пандемии Covid-19 радикальная и прогрессивная налоговая политика, способная поддержать равенство в образовании, более чем актуальна.

Прогрессивная налоговая программа должна разрабатывать политику на основе платежеспособности населения. Во-первых, те, кто имеет более высокие доходы или большее богатство, должны вносить больший вклад. Во-вторых, необходимо принять обязательство отдавать приоритет прямым и прогрессивным налогам, то есть налогам на прибыль, доход и прирост капитала, а не регрессивным налогам на потребление, таким как НДС. Дети, живущие в семьях с низким уровнем дохода, где большая часть доходов или трансфертов используется для приобретения предметов первой необходимости, облагаемых НДС, будут иметь меньше средств для удовлетворения своих потребностей в образовании, включая транспорт и средства связи (ActionAid, 2018). Учитывая преобладание женщин и исторически неблагополучных групп среди домохозяйств с низким

уровнем дохода, акцент на прямое налогообложение также необходим для борьбы с дальнейшим гендерным и межсекторным неравенством. Налоговая политика должна поддерживать наиболее маргинализированные и уязвимые группы населения, будь то девочки, для которых «проблемы доступа к образованию усугубляются обязанностями по уходу за членами семьи или другими членами сообщества» (Chopra and Zambelli, 2017, цит. по: United Nations Economic and Social Council, 2020, с. 56); дети из числа коренных народов, дети из этнолингвистических меньшинств, дети с ограниченными возможностями или дети, сталкивающиеся с межсекторальным неравенством.

Доля распределения налоговых поступлений на образование

В ноябре 2015 года 160 стран встретились в Южной Корее, чтобы принять [Инчхонскую декларацию по образованию 2030](#). Декларация призвала подписавшие ее страны взять на себя обязательство “увеличить государственные расходы на образование в соответствии с контекстом страны и настоятельно рекомендовать придерживаться международных и региональных контрольных показателей эффективного выделения на образование менее 4-6% от ВВП и/или не менее 15-20% общих государственных расходов” (UNESCO et al, 2015, с.14).

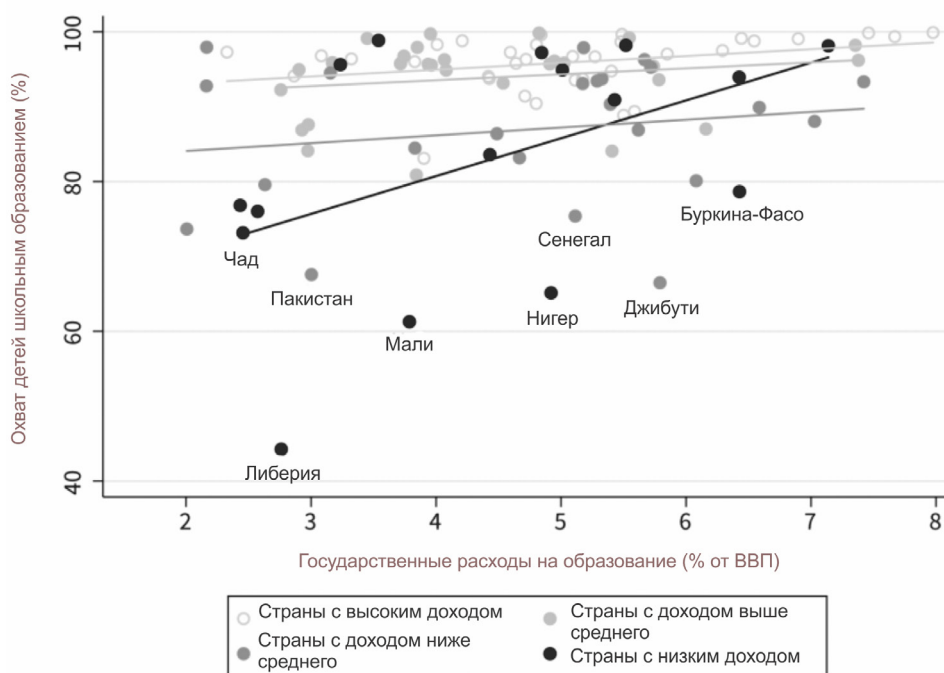
Пробелы в финансировании базового образования значительны. В недавнем обзоре Генерального секретаря ООН отмечается, что «43 страны по-прежнему инвестируют меньше, чем необходимо для достижения инклюзивного и справедливого качественного образования для всех» (United Nations Economic and Social Council, 2020, с. 27). Как показано на рисунке 1, уровень расходов отражает ситуацию лишь отчасти. Если странам с высоким уровнем дохода в основном удастся достичь практически полного охвата школьным образованием, несмотря на широкий диапазон уровней расходов, то среди стран с низким уровнем дохода неспособность обеспечить инклюзивное образование связана, как правило, с выделением меньшей доли ВВП на образование.

Инклюзивность перераспределения и Covid-19

Во время пандемии Covid-19 многочисленные аспекты бедности и лишений как углубились, так и стали более заметными для общественности. Это, в свою очередь, обострило как общественную, так и политическую озабоченность укоренившимся неравенством. Иллюстративные примеры, затрагивающие образование, включают отсутствие физического пространства во время принудительного “домашнего обучения” в условиях изоляции, когда сосредоточиться на образовательной деятельности невозможно; отсутствие ухода за детьми и поддержки в области образования для тех, кто нуждается в работе или тех, кто считается



Рисунок 1: Охват школьным образованием и государственные расходы на образование в процентах от ВВП, по группам доходов, 2017 год или последний доступный год



Источник: Авторы основываются на данных Всемирного банка

существенно «важным»; отсутствие или потеря инфраструктуры в результате непосещения школы, что подчеркивает цифровой разрыв — только 15% детей **в некоторых беднейших сообществах** имеют доступ к интернету или устройствам, необходимым для обеспечения некоторой непрерывности обучения во время изоляции (Flowers, 2020). Однако в основе этого лежит более существенная и системная проблема: отсутствие доходов для поддержки полного спектра государственных услуг, включая удовлетворение важнейшего права на образование. Установление более справедливого, инклюзивного налогового режима, основанного на «способности платить», может создать возможности для появления более прогрессивных государственных расходов, способных выполнить обязательства перед наиболее маргинализированными и уязвимыми слоями населения.

«Строить лучше и лучшее» — мантра, широко используемая во время пандемии и подразумевающая иное видение реализации прав - включает в себя разработку ландшафта, который идет дальше сбора доходов. Важнейшая роль улучшения управления, подотчетности и последующего укрепления социального контракта между гражданином и государством может вытекать из прогрессивного налогового режима (UNICEF, n.d.). Процесс сбора столь необходимых государственных средств для борьбы с пандемией и ее социально-экономическими последствиями, в том числе для инклюзивного достижения права на образование, должен определяться тремя принципами:

1. привлечение дополнительных доходов должно быть прогрессивным. Если сама пандемия активно усугубила неравенство, ответные меры должны его смягчить, обеспечив внесение большого вклада теми, кто наиболее способен;
2. налоговые поступления должны быть там же, где осуществляется основная экономическая деятельность, то есть там, где возникают потребности в здравоохранении. Пандемия обнажает несправедливость извлечения ценностей вдали от мест их создания;
3. дополнительные доходы должны быть получены прежде всего от тех, кто в эти странные времена получает наибольшую прибыль не благодаря собственной изобретательности или упорному труду, а в основном благодаря простому везению, которое позволяет им извлекать выгоду из беспрецедентного вмешательства государства в экономику. Огромная, незаработанная рента, несомненно, начисляется **владельцам** такого бизнеса, как Amazon только потому, что большая часть их физической конкуренции была устранена на основе заказов.

Перечисленные принципы могут быть реализованы путем немедленного принятия пакета из двух политических мер: введения **пандемического налога на сверхприбыль**, начисляемого на общую прибыль с тем, чтобы избежать ее перемещения, и единовременного налога на богатство. Дополнительное преимущество такого подхода заключается в том, что эти меры согласуются с долгосрочными реформами, которые обеспечат более



прогрессивные налоговые системы в будущем, способные поддерживать всеобъемлющее осуществление права на образование.

Долгосрочные реформы обязательно будут включать создание многосторонних механизмов для обеспечения прозрачности налогообложения на основе ABC: А) автоматический обмен финансовой информацией, В) транспарентность бенефициарной собственности через публичные реестры компаний и других юридических лиц, а также С) отчетность многонациональных компаний по странам. Если А и В будут полностью реализованы и охватят страны с низким уровнем дохода, а также страны-члены ОЭСР, это позволит применять налоги на богатство и подвести черту под уклонением от уплаты налогов в офшорных зонах, которое, по оценкам, стоит около 200 миллиардов долларов США в мире в виде недополученных доходов (и непропорционально высокая доля налоговых поступлений в странах с низким уровнем дохода). Пункт С – отчетность, которая будет полностью предоставляться налоговым органам ОЭСР (вместо нынешнего предоставления данных в частном порядке), обеспечит подотчетность за уклонение от уплаты налогов как транснациональных корпораций, так и юрисдикций, которые обеспечивают или извлекают выгоду из перевода их прибыли. Согласно оценкам, это обойдется в 500-600 млрд долларов США в год во всем мире и будет составлять непропорционально большую долю налоговых поступлений для стран с низким уровнем дохода (Cobham & Jansky, 2018)³.

Концентрация потерь за пределами ОЭСР, в которой сосредоточена вся власть по установлению правил, конечно же, не случайна. В конечном счете, полный прогресс будет зависеть от переноса глобального управления налогообложением на действительно представительный форум в ООН (“Tax Justice Network”, 2020). В качестве “Клуба богатых стран” проект ОЭСР по установлению правил становится все более дискредитированным. Провал первоначального процесса “Размывание налогооблагаемой базы и вывод прибыли из-под налогообложения” (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS), который длился с 2013 по 2015 год, напрямую привел к необходимости “BEPS 2.0”, который начался в январе 2019 года. Но поскольку секретариат ОЭСР исключил предложения группы развивающихся стран G24 о навязывании позиции, согласованной на двусторонней основе между США и Францией, а затем США все равно отказались от поддержки, BEPS 2.0, похоже, также находится на пути к провалу – даже для стран-членов ОЭСР (Cobham, 2020).

Более позитивным является тот факт, что Группа высокого уровня при ООН «Финансовая подотчетность, прозрачность и честность» “Financial Accountability, Transparency and Integrity, **UN FACTI**” в настоящее время рассматривает предложения по налоговой

конвенции ООН, которая в конечном итоге может привести к созданию полностью глобального межправительственного органа, который займется давно назревшей переработкой международных налоговых правил. Но правительства отдельных стран не должны и не могут ждать этого. Они должны активно продвигать этот процесс в ООН, одновременно предпринимая, даже в условиях пандемии, описанные здесь немедленные шаги для реализации права на образование.

Примечания

1. основополагающий принцип прав человека заключается в том, что образование, по крайней мере начальное образование - начальная и основная ступени - должно быть «бесплатным для всех» (Всеобщая декларация прав человека, статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 28 Конвенция о правах ребенка. Источник: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/InternationalStandards.aspx>. Кроме того, обязательство государств по максимальному использованию имеющихся ресурсов изложено в Руководящем принципе 16 Абиджанских принципов.
2. Источник: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/The%20Abidjan%20Principles_En_2019.pdf. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по праву на образование в Ежегодном отчете о праве на образование: осуществление права на образование и Цель 4 в области устойчивого развития в контексте роста частных субъектов в сфере образования, указывая на то, что Руководящий принцип 16 Абиджанских принципов вновь заявляет, что “государства должны принимать во внимание широкий спектр мер для мобилизации ресурсов, включая налогообложение и устранение уклонения от уплаты налогов и их избегания” (параграф 45) Источник: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?Si=A/HRC/41/37.
3. Абиджанские принципы, 2019 г. Абиджанские принципы «возникли из-за необходимости реагировать на быстрый рост различных форм участия частного сектора в образовании за последние 20 лет, которые, если их не остановить, могут серьезно повлиять на прогресс, достигнутый в реализации права на образование <https://www.abidjanprinciples.org/en/background/overview>
4. См. также результаты опросов в работе Cobham and Janský (2020); и материалы Сети налогового правосудия (2017).



Источники

Abidjan Principles. (2019). *The Abidjan Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education*. https://static1.squarespace.com/static/5c2d081daf2096648cc801da/t/5dc414bb9f409d285dc9abf2/1573131454068/Online+version_A4_WEB_COUV%2BTEXTE_THE-ABIDJAN-PRINCIPLES_Nov_2019.pdf

ActionAid. (2018). *Progressive Tax Briefing: Value Added Tax*. ActionAid International. https://actionaid.org/sites/default/files/publications/value_added_tax.pdf

Center for International Cooperation in Education Development. (2020). *School Education Quality Assessment Project*. <http://www.ciced.org/seqap/>

Chopra, D., & Zambelli, E. (2017). *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work*. Brighton IDS.

Cobham, A., & Jansky, P. (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: Re-estimation and country results. *Journal of International Development*, 30, 206-232. doi.org/10.1002/jid.3348

Cobham, A., & Janský, P. (2020). *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/estimating-illicit-financial-flows-9780198854418?q=9780198854418&cc=gb&lang=en>

Cobham, A. (2020, June 22). A new beginning for international taxation? *International Politics and Society*. <https://www.ips-journal.eu/regions/global/article/show/a-new-beginning-for-international-taxation-4449/>

Equal Education, EE Law Centre, & Section 27. (2020). *The Department of Basic Education must present clear and comprehensive plans to the public* [Media statement]. https://equaleducation.org.za/wp-content/uploads/2020/05/Joint-media-statement_-The-Departmentof-Basic-Education-must-present-clear-and-comprehensive-plans-to-the-public-.pdf

Flowers, R. (2020). *Ethnic minority education in Viet Nam: challenges and opportunities during Covid-19 outbreak*. UNICEF. <https://www.unicef.org/vietnam/stories/ethnic-minority-education-viet-nam-challenges-and-opportunities-during-Covid-19-outbreak>

Singh, K. (2014). *Special Rapporteur on the Right to Education, UNDoc, A/69/402*. <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2015/04/2014-UNSR-education-Report-privatisation-UNGA-October-2014.pdf>

Sustainable Development Goals Partnership Platform. (2020). *Better Teaching for Quality Learning*. <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=36458>

Tax Justice Network. (2017). *Tax avoidance and tax evasion: The scale of the problem*. *Tax Justice Network Briefing*. <http://taxjustice.wpengine.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-dodging-the-scale-of-the-problem-TJN-Briefing.pdf>

Tax Justice Network. (2020). *It's got to be automatic: Trillions of dollars offshore revealed by Tax Justice Network Policy Success*. <https://www.taxjustice.net/2020/07/03/its-got-to-be-automatic-trillions-of-dollars-offshore-revealed-by-tax-justice-network-policy-success/>

United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

UN Economic and Social Council. (2020). *Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly Report of the Secretary-General. E/CN.6/2020/3*, citing Chopra, D. and E. Zambelli, *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work* (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 2017) para. 56.

UN Economic and Social Council. (2020). *Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly Report of the Secretary-General. E/CN.6/2020/3*. <https://undocs.org/E/CN.6/2020/3> para. 27.

UNESCO, UNICEF, the World Bank, UNFPA, UNDP, UN Women and UNHCR(2015). *Education 2030, The Incheon Declaration: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All*. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/FFAENG-27Oct15.pdf



UNICEF. (2013). *Towards more child-focused investments: Snapshot of Social Sector Public Budget Allocations and Spending in Myanmar*. https://www.unicef.org/Social_Sector_Public_Budget_Allocations_and_Spending_in_Myanmar_.pdf

Часть 2

Прогрессивные и регрессивные национальные реформы



Налогообложение и внутреннее финансирование образования в Индии

 Прадип Кумар Чоудхури, доцент Центра образовательных исследований им. Закира Хусейна, Школа социальных наук, Университет Джавахарлала Неру, Индия
 pradeepchoudhury@jnu.ac.in

Резюме

Цель данной статьи - обсудить основные политические меры, которые были (или должны быть) приняты правительством Индии для увеличения соотношения налогов и ВВП и обеспечения тем самым увеличения расходов на образование. Как показывают факты, расширение налоговой базы страны является насущной необходимостью для мобилизации достаточных внутренних ресурсов для финансирования образования.

Ключевые слова

Налогообложение
Внутреннее финансирование
Образование
Государственные расходы
Индия

Введение

Обеспечение качественного базового образования, безусловно, является важной социальной задачей. Оно все больше признается основным двигателем экономического роста и мощным инструментом социального прогресса, сокращения неравенства и развития человеческих способностей (Sen, 1999). Тесная связь между образованием и развитием подкрепляет доводы в пользу увеличения государственных инвестиций в образование. Во Всемирном докладе по мониторингу программы “Образование для всех” за 2013-14 годы подчеркивается необходимость привлечения внутренних ресурсов, в частности, за счет повышения налогов. В нем особо подчеркивается важность укрепления налоговых систем в странах с низким и средним уровнем дохода, в которых расходы на образование значительно ниже, чем в экономически более благополучных странах. В этом контексте данная статья ставит перед собой следующие цели: (а) обсудить основные политические меры, которые были (или должны быть) приняты правительством Индии для увеличения соотношения налогов и ВВП, и (б) усилия, которые были (или могут быть) предприняты для обеспечения того, чтобы увеличение соотношения налогов и ВВП привело к увеличению расходов на образование.

За последние 50 лет Индия достигла нескольких важных вех в области образования. В настоящее время более 97% всех детей в возрасте 6-14 лет посещают школы; более 37 миллионов студентов получают высшее образование в почти 1000 университетах и 45 000 колледжах (UDISE, 2018; AISHE, 2019). Однако Индии еще предстоит пройти долгий путь, особенно для достижения Цели устойчивого развития-4 (ЦУР-4), которая направлена на обеспечение доступа к качественному образованию и обучению на протяжении всей жизни для всех. Например, наблюдаемый рост числа учащихся не сопровождался сопоставимым улучшением результатов обучения. Даже после нескольких лет обучения в школе миллионы учащихся в Индии не имеют базовых навыков чтения и счета, поэтому посещение школы не гарантирует обучения. По общему мнению,



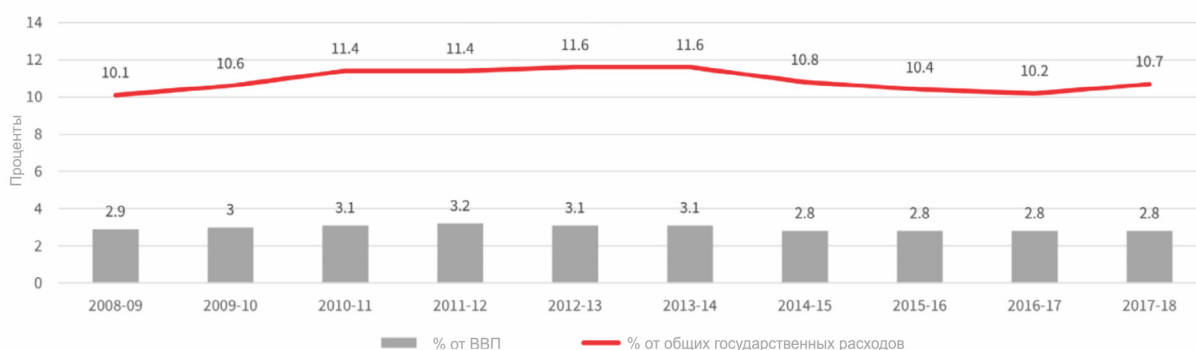
Индия нуждается в значительных дополнительных государственных инвестициях, чтобы обеспечить более качественное образование для своих граждан. А увеличение финансирования образования требует либо перераспределения ресурсов из других секторов, либо привлечения дополнительных средств в общий фонд государственных средств, либо и того, и другого (Tilak, 2006). Одним из важных путей достижения этих целей является увеличение объема поступлений за счет налогообложения. Каковы основные политические меры, принятые правительством Индии для достижения более высокого соотношения налогов и ВВП? Это критический вопрос, который в контексте Индии остается без ответа.

О чем говорят данные?

В Проекте национальной политики в области образования (DNEP) 2019 года отмечается, что в Индии разрыв между объемом требующихся государственных расходов и объемом существующих, в конечном итоге, проявляется в ухудшении качества результатов образования и отсутствии улучшений. В Проекте предлагается увеличить расходы на образование с нынешних 10% от общих государственных расходов до 20% к 2030 году, а также тратить не менее 6 % от ВВП (Ministry of Human Resource for Development, MHRD, 2019). Однако, вопреки этому, государственные расходы на образование в Индии либо снижаются,

либо стагнируют на протяжении многих лет. Согласно недавно опубликованному правительством Индии “Экономическому обзору 2019-2020”, государственные расходы на образование (центр и штаты вместе взятые) составляют всего около 2,8% от ВВП в 2017-2018 годах, и, что удивительно, они остаются неизменными с 2014-2015 годов. Аналогичным образом, государственные расходы на образование в процентном отношении к общим государственным расходам демонстрируют тенденцию к снижению начиная с 2014-2015 годов, за исключением незначительного улучшения в 2017-2018 годах (Рисунок 1). Государственные расходы на образование (как в процентах к ВВП, так и в процентах от общих государственных расходов) в Индии значительно ниже, чем в большинстве развитых стран, а также ниже, чем в среднем по миру. По последним данным Всемирного банка, средние расходы на образование составляют 4,4% ВВП, а средние государственные расходы на образование от общих государственных расходов – 14,6%. В Индии эти показатели составляют 2,8% и 10,7% соответственно. В глобальном масштабе странам рекомендуется выделять на образование не менее 4%-6% ВВП и/или 15%-20% государственных расходов (ЮНЕСКО, 2016, с.67). В Индии задача выделения 6% ВВП на образование остается невыполненной, хотя она была рекомендована в докладе Комиссии по образованию в 1966 году и подтверждена в политике 1986 года (Draft National Education Policy 2019, Government of India: 402).

Рисунок 1: Государственные расходы на образование в процентах к ВВП и общим государственным расходам



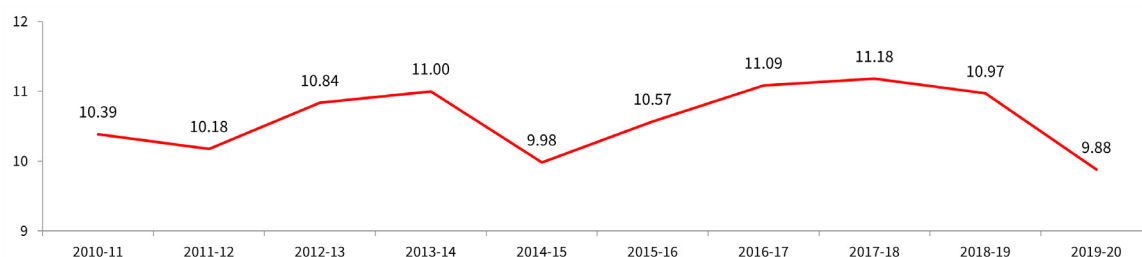
Источник: Экономический обзор правительства Индии (разные годы)

Одним из наиболее эффективных способов увеличения государственных расходов на образование было бы улучшение соотношения налогов и ВВП, которое является показателем того, насколько хорошо правительство контролирует экономические ресурсы страны. Однако данное соотношение в Индии в 2019 году составляет 10,9%, что гораздо ниже среднего показателя ОЭСР, который равен 34%, и ниже среднего показателя для стран с низким уровнем доходов, который составляет 17%. Как показано на рисунке 2, отношение налогов к ВВП в Индии снизилось до 9,88% в 2019-2020 годах, что является самым низким показателем за последние 10 лет. Снижение мобилизации внутренних ресурсов

через налогообложение приводит к сокращению общих государственных расходов на образование в Индии. Таким образом, чтобы повысить расходы на образование, необходимы меры по увеличению налоговых поступлений. Постоянное снижение государственных расходов на образование дало больше возможностей в этой сфере негосударственному сектору. В Индии почти половина детей школьного возраста посещают частные школы, а около 70% студентов высших учебных заведений учатся в частных колледжах и университетах. Массовое распространение частных школ и вузов привело к неравенству образовательных возможностей для многих.



Рисунок 2: Отношение налогов к ВВП в Индии



Источник: Показатели мирового развития, Всемирный банк и отчеты по экономическим обзорам правительства Индии

Меры по улучшению соотношения налогов и ВВП в Индии

Удивительно, но даже при более высоких темпах экономического роста соотношение налогов и ВВП в Индии снижается. Существует несколько причин, и основные из них, которые наиболее часто обсуждаются, включают: крупную неформальную экономику, широко распространенную теневую экономику, налоговые судебные разбирательства, нездоровое соотношение прямых и косвенных налогов (прямые налоги составляют около 54% ВВП), узкую налоговую базу, налоговые льготы, уклонение от уплаты налогов и т.д. Например, как отмечается в “Экономическом обзоре 2017-2018”, в налоговой системе Индии имеется значительное количество находящихся на рассмотрении судебных дел, когда налогоплательщик, недовольный постановлением налогового инспектора об оценке, может обратиться в апелляционный трибунал, высокие суды, Верховный суд, что ограничивает возможности государства по сбору налогов. По состоянию на март 2017 года в различных апелляционных инстанциях на рассмотрении находилось около 137 000 дел по прямым налогам и 145 000 дел по косвенным налогам. Вместе взятые, иски по косвенным и прямым налогам, застрявшие в судебных разбирательствах, составили более 4,7% ВВП. Аналогичным образом, доход, потерянный из-за налоговых льгот, в 2012-2013 годах составил 5,7% ВВП (UNESCO, 2014b). Кроме того, более 90% рабочей силы занято в неформальном секторе (Economic Survey, 2019-2020), что ограничивает возможность создания более широкой базы прямого налогообложения в Индии. В целом, индийская налоговая система страдает как от низкой производительности, так и от значительных искажений, и нуждается в срочной реформе (Rao and Kumar, 2017).

В недавнем прошлом Индия предприняла ряд шагов по увеличению доходов от налогообложения, важным из которых стало введение в 2017 году налога на товары и услуги (Goods and Services Tax, GST). Текущие реформы в рамках данного налога (например, рационализация и переход к двухставочной структуре) могут помочь в соблюдении налогового законодательства и минимизации уклонения от уплаты налогов. Хотя в некоторых случаях

утверждается, что этот шаг помог расширить налоговую базу в стране, процесс все еще находится на начальной стадии, и результаты пока не видны. Нам нужно подождать еще несколько лет, чтобы оценить его истинное влияние. Аналогичным образом, 8 ноября 2016 года правительство Индии объявило о политике демонетизации с целью сокращения “черных” денег, повышения формализации экономики и, таким образом, достижения более высоких налоговых поступлений. Но даже спустя три с половиной года, ее влияние с точки зрения получения большего дохода остается для многих неясным, Правительство Индии утверждает, что демонетизация привела к увеличению налоговых поступлений, в частности, благодаря снятию налоговой оживленности и включению в сеть подоходного налога многих новых декларантов (Economic Survey 2017-2018), однако это подвергается серьезному сомнению в научных кругах и оппозиционных политических партиях страны (Prasad, 2018) и нуждается в дальнейшем изучении. Ожидается также, что введение нового Кодекса прямого налогообложения может способствовать более строгому соблюдению налогового законодательства и поможет увеличить отношение налогов к ВВП Индии. В “Экономическом обзоре 2019-2020 г.г.” упоминается, что последние реформы в области прямого и косвенного налогообложения и увеличение числа плательщиков индивидуального подоходного налога являются основными надеждами на улучшение налоговой базы индийской экономики.

Пандемия Covid-19 нанесла и продолжает наносить удар по фискальному пространству Индии и, вероятно, повлияет на доступность внутренних ресурсов для образования. Генерирование доходов за счет налогов в Индии сжимается, поскольку многие виды экономической деятельности остановлены из-за чрезвычайной ситуации и хаотичного возобновления. В этом контексте нельзя игнорировать важность более высоких темпов экономического роста. Возвращение индийской экономики на траекторию более высоких темпов роста является первоочередной потребностью времени, наряду с усилиями по сокращению налоговых льгот, борьбой с уклонением от уплаты налогов и диверсификации налоговой базы для улучшения соотношения налогов и ВВП Индии.



Отношение налогов к ВВП и к расходам на образование

Приносит ли увеличение доходов за счет налогообложения больше средств на развитие образования? Есть несколько примеров, когда страны имеют высокое процентное отношение налогов к ВВП, но при этом не тратят достаточную часть ресурсов на образование. Например, в Анголе налоговые поступления составляют 42% от ВВП, но на образование тратится только 9% от этих средств (ЮНЕСКО, 2014а). Поэтому наряду с увеличением соотношения налогов к ВВП целью также должно быть увеличение финансирования образования. Интересно, что не так много говорится об эффективных механизмах обеспечения того, чтобы на образование были направлены дополнительные доходы, полученные в результате улучшения общего соотношения налогов к ВВП. Возможно, в последние годы слишком много внимания уделялось целевым налогам (в частности, налогу на образование) для финансирования образования в Индии, которые, по сути, должны были стать лишь дополнительным источником к существующим бюджетным обязательствам. Как показывает Жха (Jha, 2018), примерно 65% государственного финансирования Sarva Shiksha Abhiyan (SSA), основной программы начального образования, в 2017-2018 годах осуществлялось за счет налога на образование. Как выяснилось, чрезмерное внимание к деньгам, выделяемым на финансирование образования, в Индии весьма проблематично. Поскольку сам налог стал основным способом финансирования образования, общая бюджетная поддержка образования сократилась. Там, где целевые налоги направлены на образование, особенно важно, чтобы они дополняли существующие ассигнования из общих налоговых поступлений страны (Archer, 2018). Индия не установила четких контрольных показателей, поэтому увеличение налоговых поступлений от целевого налога не приводит к увеличению расходов на образование. Действительно, с годами в Индии наблюдается снижение государственных расходов на образование, и, что более важно, эта тенденция сохраняется даже после того, как в 2009 году получение начального образования было объявлено одним из основных прав человека. Это, по-видимому, отражает серьезную политическую апатию по отношению к образованию в Индии. В настоящее время образование рассматривается как неинтересный объект для политических партий и поэтому не рассматривается как серьезный предвыборный вопрос. Чтобы изменить ситуацию, необходимо попытаться привлечь внимание политических партий к вопросам образования, аргументируя это тем, что они должны выделить на эти цели специальный бюджет. Одна из рекомендаций может заключаться в том, что Индии следует принять закон, который будет определять направление определенной доли всех налоговых поступлений на образование.

Заключение

Улучшение системы образования в Индии потребует увеличения государственных расходов, и одним из действенных способов сделать это возможным является увеличение общего дохода государства за счет налогообложения. Расширение налоговой базы страны является насущной необходимостью для мобилизации достаточных внутренних ресурсов на нужды образования. Несмотря на ряд мер, принятых правительством Индии, соотношение налогов и ВВП в последние годы снижается. Более того, установлено, что этот показатель снижается даже период достижения более высоких темпов экономического роста. Индия имеет гораздо больший потенциал для улучшения своей налоговой базы, и для достижения этой цели необходимы последовательные усилия и политические меры. Наряду с этим, необходимо приложить усилия для увеличения расходов на образование за счет существующих налоговых поступлений – для этого необходима обновленная и сильная политическая воля.



Источники

AISHE (2019). *All India Survey of Higher Education Annual Report 2018-19*. Ministry of Human Resource Development, Government of India.

Archer, D. (2018). *Domestic Tax and Education*. Background paper for the report, The Learning Generation: Investing in education for a changing world, International Commission on Financing Global Education.

Jha, P. (2018). A Right Without Resources. *NORRAG Special Issue 01: The Right to Education Movements and Policies: Promises and Realities*.

Ministry of Finance, Government of India. (2018). *Economic Survey 2017-18*.

Ministry of Finance, Government of India. (2018). *Economic Survey 2019-20*.

Ministry of Human Resource for Development, Government of India. (2019). *Draft National Policy on Education 2019*.

Prasad, G. C. (2018, November 9). *NDA, opposition spar on second anniversary of demonetization*. livemint. <https://www.livemint.com/Politics/87aknEVShwMWUBESFtRuTI/NDA-opposition-sparon-anniversary-of-demonetisation.html>

Rao, M. G., & Kumar, S. (2017). *Envisioning Tax Policy for Accelerated Development in India*, (NIPFP Working Paper No. 190). National Institution of Public Finance and Policy, New Delhi.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred Knopf.

Tilak, J. B.G. (2006). On Allocation 6 Per Cent of GDP to Education. *Economic and Political Weekly*, 41(7): 613-618.

U-DISE (2018). *Flash Statistics 2016-17: Unified District Information System for Education*. National Institute of Educational Planning and Administration, New Delhi.



UNESCO (2014a). *Increasing tax revenues to bridge the education financing gap*, (Policy Paper 12). Education for All Global Monitoring Report, UNESCO.

UNESCO (2014b). *EFA Global Monitoring report 2013-14*. UNESCO.

UNESCO (2016). *Incheon Declaration and SDG4 – Education 2030 Framework for Action*. UNESCO. http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf



Понимание гендерных аспектов налогообложения и образования

 Питер Кваси Коджи, Генеральный секретарь Всеафриканского союза студентов (AASU), Гана
 secgen@aasuonline.org / freekodjie@gmail.com

Резюме

Во многих странах существующие налоговые системы и политики возлагают на женщин несправедливое бремя. Действительно, женщины часто оказываются в двойном положении: на них влияет и то, как собираются налоги, и то, как они расходуются. Дальнейшие исследования гендерных аспектов налогообложения имеют решающее значение для решения проблем развития.

Ключевые слова

Гендер
Налоги
Образование
Женщины
Африка

В большинстве стран налогообложение является основным источником доходов для государственных служб, но почти во всех странах развитие систем налогообложения не учитывает гендерные аспекты (Lubnije, 2018). Предоставление правительствами государственной инфраструктуры и социальных услуг является ключевым фактором социально-экономического развития; доходы от налогов остаются основным источником финансирования государственных расходов, однако данные расходы часто не учитывают гендерные аспекты. Для устранения этой несправедливости необходимо более продуманное с гендерной точки зрения формирование налоговой политики и распределение ресурсов с учетом гендерных особенностей, в том числе на образование. Это будет иметь решающее значение для достижения справедливого национального развития, которое не может зависеть от непредсказуемых источников внешнего финансирования.

Налоговые системы в развивающихся странах включают различные категории налогов. Например, в Гане налоговая система состоит из трех основных категорий: прямые налоги, такие как подоходный налог (личный и корпоративный), торговые налоги (импортные и экспортные пошлины) и косвенные налоги (на добавленную стоимость, на национальное медицинское страхование, в Целевой фонд образования Ганы)¹. Хотя эти налоги редко рассматриваются через гендерную призму, гендерные последствия отражаются в балансе используемых налогов и в разработке каждого конкретного налога.

Налог на добавленную стоимость (НДС) является, пожалуй, наиболее широко используемой формой косвенного налога. Это экономически эффективный метод сбора средств, что объясняет, почему многие правительства и международные организации обычно выступают в его поддержку (Oxfam & Tax Justice Network, 2019). Действительно, в последние десятилетия Международный валютный фонд рекомендовал многим странам ввести системы НДС, поскольку они относительно просты в администрировании и могут обеспечить значительный объем поступлений. Однако НДС часто является регрессивным, поскольку



он применяется одинаково ко всем, независимо от дохода. Женщины, как правило, зарабатывают меньше мужчин, поэтому налог, который взимается со всех одинаково, означает, что женщины платят, в виде доли своего дохода, больше, чем мужчины. Более того, поскольку женщины, как правило, тратят больше мужчин на покупку предметов первой необходимости (продукты питания, одежда, школьные принадлежности и лекарства), они могут оказаться в невыгодном положении из-за широкого использования НДС. Ситуацию можно изменить, например, путем широкого использования льгот для товаров первой необходимости и применения повышенных ставок НДС для предметов роскоши (которые, скорее всего, будут покупать более состоятельные люди, чаще всего мужчины), но такой путь используется редко.

Что касается прямых налогов, подоходный налог с физических лиц является основным источником доходов в более богатых странах, но в меньшей степени – в развивающихся странах. Если он введен прогрессивным образом, то есть высокооплачиваемые работники платят более высокую ставку, а низкооплачиваемые освобождаются от уплаты налога, это может быть прогрессивным и гендерно справедливым. Однако большинство систем подоходного налога в Африке очень плоские, отчасти потому, что люди с более высокими доходами обычно имеют более “громкий голос” при принятии решений, влияющих на налоговую политику. Это также ставит женщин в невыгодное положение. Из-за патриархальных взглядов, бремени неоплачиваемого ухода за детьми и домашней работы женщины, как правило, имеют меньше возможностей для получения образования более высокого уровня и, как следствие, меньше возможностей получить достойную официальную работу. Женщины, как правило, имеют **низкооплачиваемые профессии**, такие как уход за больными и некоммерческая работа; они слабо представлены на производстве, на транспорте и руководящих должностях (ILO, 2015). Если бы основной упор в повышении доходов был сделан на введение прогрессивного подоходного налога, когда те, кто зарабатывает больше, платят больше, это было бы гораздо справедливее для женщин, поскольку мужчины платили бы больше. В большинстве же нынешних налоговых систем это не является нормой (ActionAid, 2018). Действительно, политика налоговых льгот часто вводится в отношении налогов на доходы физических лиц, что еще больше благоприятствует мужчинам, сосредоточенным в секторе формальной занятости.

Аналогичные проблемы существуют и с другими формами прямых налогов, такими как корпоративный подоходный налог. Если женщины являются владельцами бизнеса, то это, как правило, малый и микробизнес; только 5% или менее главных исполнительных директоров (CEO) крупнейших мировых корпораций составляют женщины (ILO, 2015). Тем не менее, налоговые

системы чаще направлены против владельцев малого бизнеса, чем против крупных корпораций. Крупнейшие транснациональные корпорации могут использовать свой корпоративный вес, чтобы договориться о налоговых каникулах или других налоговых льготах, и могут создавать сложные системы для вывода своих прибылей в “налоговые гавани”. Это дает крупным корпорациям несправедливое налоговое преимущество по сравнению с малым и средним отечественным бизнесом, и здесь опять же присутствует гендерный аспект.

Во всем мире женщины сосредоточены в неформальном секторе. Действительно, неформальная занятость является более характерной для женщин, чем для мужчин. Например, в странах Африки к югу от Сахары из общего числа занятых женщин 84% заняты неформально, а остальные 16% работают в формальном секторе (по сравнению с 63% мужчин в неформальном секторе и 27% – в формальном). В рамках неформальной занятости женщины, как правило, заняты в уличной торговле, работе на дому и в качестве промышленных аутсорсеров, работающих на дому (Otobe, 2017). Может показаться, что они освобождены от налогов, поскольку не платят официальные ставки на бизнес или подоходный налог. Однако последние исследования показывают, что работники и предприниматели неформального сектора часто облагаются довольно высокими налогами в виде многочисленных видов сборов, платежей и лицензионных издержек, которые могут взиматься на местном, национальном или обоих уровнях, причем с торговцев неформального рынка часто взимается многократная плата, как официально, так и неофициально (ActionAid, 2019). В Гане 80% женщин и только 50% мужчин работают в неформальном секторе, а исследование 2011 года показало, что 95% женщин, торгующих в неформальном секторе, платят тот или иной налог, будь то национальный налог или местные налоги, включая рыночные сборы. Половина этих женщин платили как национальные, так и местные налоги, причем большую долю налогов платили те, кто зарабатывал относительно меньше (Carroll, 2011).

Еще один важный аспект, на который следует обратить внимание, связан с налогами на богатство, землю и имущество². В Африке они используются крайне редко, а там, где налоги на имущество используются, ставки, взимаемые с больших и малых объектов, практически не различаются. Поскольку мужчины чаще являются владельцами имущества и земли и чаще наследуют богатство, то неиспользование этих форм налогообложения в большей степени выгодно мужчинам, чем женщинам. Это происходит не только на национальном, но и на глобальном уровне. В своей эпохальной книге “Капитал в XXI веке” Пикетти (Piketty, 2014) предложил ввести глобальный налог на богатство в размере 1% на состояние от 1 до 5 млн евро и 2% на состояние свыше 5 млн евро. Отсутствие действий



по таким предложениям увековечивает гендерную несправедливость.

В целом, очевидно, что большинство налоговых систем несправедливы по отношению к женщинам и еще больше маргинализируют их в экономическом плане (Tax Justice Network, 2019). Женщины несут непропорционально большую долю общего налогового бремени, а мужчины чаще пользуются налоговыми льготами или бездействием в отношении прогрессивной налоговой реформы. Но женщины также находятся в вдвойне невыгодном положении, когда речь идет о том, что происходит с полученными налоговыми доходами. То, как распределяются и расходуются налоги, также имеет значительные гендерные аспекты, не в последнюю очередь – в сфере образования. Например, значительная часть бюджетного финансирования в странах Африки направляется на более высокие уровни образования. Расходы на одного учащегося относительно низки на начальном уровне, выше на среднем уровне и самые высокие – на университетском уровне. Однако по мере прохождения через систему девочки отсеиваются чаще, чем мальчики, поэтому в высшие учебные заведения поступают меньше девочек. В странах Африки к югу от Сахары более 49 миллионов девочек не посещают начальную и среднюю школу, причем 31 миллион из них не получают среднего образования, что подрывает их права и ограничивает их возможности получить хорошую работу (Human Rights Watch, 2017).

В последние годы инициативы по проведению налоговых реформ как в развитых, так и в развивающихся странах были направлены на упрощение налоговых структур, расширение налоговой базы для получения большего дохода за счет НДС и снижение ставок личного и корпоративного налогов для стимулирования инвестиций и производства. Такие реформы негативно сказались на бедных слоях населения, особенно на женщинах, и эти негативные последствия часто усиливаются с точки зрения расходов. В большинстве случаев это происходит не в результате явно предвзятого отношения, когда политика вводится намеренно, чтобы по-разному относиться к мужчинам и женщинам, а скорее из-за неявной предвзятости, когда не учитывается существующее неравенство в доходах или собственности между женщинами и мужчинами. Если не внедряются более гендерно-ориентированные политики, то по умолчанию часто происходит усиление и усугубление существующего неравенства. Для определения прямого и косвенного влияния новой политики на женщин и мужчин к каждой новой налоговой реформе должен прилагаться анализ гендерного воздействия, в том числе с точки зрения расходов. Каждое распределение налоговых поступлений должно быть рассмотрено с точки зрения его гендерного воздействия. Растет объем работы по гендерно-ориентированному бюджетированию, но еще недостаточно работ по гендерно-ориентированному сбору налогов³.

В то время как для африканских стран важно быстро собрать дополнительные налоговые поступления для инвестирования в развитие, налоги должны повышаться постепенно и с учетом гендерных факторов, отдавая приоритет прямому налогообложению доходов и богатства и инвестируя эти доходы в государственные услуги, учитывающие гендерные аспекты. Образование должно быть приоритетным направлением расходов, поскольку продолжение обучения девочек в средней школе и высших учебных заведениях является мощным средством устранения исторической несправедливости и неравенства. Если бы общество было более равноправным, тогда налоговая система, которая относится к людям одинаково, имела бы смысл, но пока мы должны использовать налоговые системы, чтобы помочь нам продвинуться к большему равенству

Примечания

1. Полное описание типов налогов в Гане доступно здесь: <https://gra.gov.gh/value-added-tax/>
2. Более подробная информация о налогах на богатство доступна здесь: https://actionaid.org/sites/default/files/publications/city_taxes.pdf
3. См., например: <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/gender-and-Tax-the-gendered-nature-of-financial-systems-and-the-fair-tax-monitor-620868>



Источники

ActionAid. (2019). *Personal Income Tax*. [Progressive taxation policy brief]. ActionAid. <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Personal%20income%20tax.pdf>

ActionAid. (2018). *Taxation of the Informal Sector*. [Progressive taxation policy brief]. ActionAid. https://actionaid.org/sites/default/files/publications/informal_sector_taxes.pdf

Carroll, E. (2011). *Taxing Ghana's informal sector: the experience of women*. (Christian Aid Occasional Paper No. 7). Christian Aid.

Human Rights Watch. (2017). *Africa: Make Girls' Access to Education a Reality*. <https://reliefweb.int/report/world/africa-make-girls-access-education-reality>

International Labour Organisation (ILO). (2015). *Women in Business and Management Gaining Momentum*. International Labour Office. https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_316450/lang--en/index.htm

Lumnije T., & Arbnora G. (2018). Tax Structure and Developing Countries. *European Journal of Economics and Business Studies* 4(1).

Otobe, N. (2017). *Gender and the informal economy: Key challenges and policy response* (EMPLOYMENT Working Paper No. 236). Employment Policy Department, International Labour Office. ILO Employment Working Paper 236. https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_614428/lang--en/index.htm



Oxfam & Tax Justice Network Africa. (2019). *Gender and Taxes: The gendered nature of fiscal systems and the Fair Tax Monitor*. [Oxfam Guidelines and Toolkits]. Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/gender-and-taxes-the-gendered-nature-of-fiscal-systems-and-the-fair-tax-monitor-620868>



Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Belknap Press, Harvard.

Tax Justice Network. (2019). *Taxes, Taxes, Taxes: Shifting the IFI Narrative to Progressive Gender-just Taxation*. <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/taxes-taxes-taxes-shifting-the-ifi-narrative-to-progressive-gender-just-taxation/>



Обзор налогообложения в сфере образования в Казахстане

 **Аида Сагинтаева**, Декан Высшей школы образования Назарбаев Университета, Казахстан
 asagintayeva@nu.edu.kz

 **Баглан Матыганова**, Генеральный менеджер, Высшая школа образования Назарбаев Университета, Казахстан
 bmatyganova@nu.edu.kz

Резюме

В данной статье мы попытались провести краткий информационный обзор законодательной базы по регулированию налогообложения в сфере образовательной деятельности, выявить существующие риски по исчислению налогов при учете других видов деятельности, сопутствующих (вовлеченных) в общий процесс оказания образовательных услуг. Также в статье даны предложения по поправкам в налоговый кодекс для уменьшения налоговой нагрузки на деятельность объектов, осуществляющие образовательную деятельность.

Ключевые слова

Казахстан
Налоговое законодательство
Налоговая нагрузка

Целью данной статьи является проведение краткого обзора действующего налогового законодательства в Республике Казахстан в сфере образования и его влияния на стоимость образовательных услуг, доступа к образованию и качества образовательных услуг. Образовательные организации в РК (далее – Организации) представлены в виде государственных (бюджетных), автономных и частных организаций образования. Как и все действующие субъекты экономики, Организации имеют бизнес идентификационный номер и являются участником бюджетной и налоговой систем Казахстана. Следует отметить, что организации относятся к так называемой социальной сфере деятельности и имеют ряд налоговых льгот по нескольким видам налогов¹. Перечислим эти налоги:

1. Корпоративный подоходный налог (КПН)
2. Налог на добавленную стоимость (НДС)
3. Налог на имущество
4. Земельный налог
5. Другие налоги, сборы и платежи

Налоговым Кодексом предусмотрены льготы в виде освобождения от оплаты 100% по КПН, исключение от облагаемого оборота по НДС и уменьшения ставки налогообложения в 10 раз по налогу на имущество и земельному налогу. При этом обязательным условием осуществления образовательной деятельности является наличие лицензии и (или) приложение к лицензии² на занятие образовательной деятельностью по следующим видам деятельности юридическим лицам на:

1. Предоставление начального образования
2. Предоставление основного среднего образования
3. Предоставление общего среднего образования
4. Предоставление технического и профессионального образования по квалификациям, для военных, специальных учебных заведений по группам специальностей
5. Предоставление послесреднего образования по квалификациям, для военных, специальных учебных заведений по группам специальностей



6. Предоставление высшего образования по направлениям подготовки кадров
7. Предоставление послевузовского образования по направлениям подготовки кадров
8. Предоставление духовного образования³

В последнее десятилетие в Казахстане, активно проводимые реформы в образовании обусловлены с растущими потребностями общества, а именно уменьшение безработицы на фоне повышения количества квалифицированных специалистов на рынке труда. С одной стороны, наблюдается стабильный рост бюджетного финансирования организаций образования, с другой стороны правительство создает условия для стимулирования, постепенного перехода их на самофинансирование и создание собственных резервных фондов, повышения рентабельности и прибыльности организаций образования. Вместе с тем требования к качеству образовательных услуг также постоянно растут. В целях повышения конкурентоспособности на рынке образовательных услуг, организации, в том числе стремятся к расширению окружающей инфраструктуры: материально технической базы классов и библиотек, научных и технических лабораторий, обеспечение лучшего питания и проживания.

Часто данные сопутствующие виды деятельности передаются в доверительное управление или аутсорсинг с передачей имущества и земли в аренду третьим (дочерние организации, филиалы, сторонние) лицам или создают структурные подразделения. Что также обусловлено и с эффективным корпоративным менеджментом и отделением (разделением) не образовательных видов деятельности для корректного налогового и управленческого учета в организации. Здесь начинаются первые налоговые нагрузки и риски: возрастает налог на имущество и земельный налог в 10 раз, также есть риски с проведением научно-исследовательской и консалтинговой деятельности. Данные виды деятельности подлежат общему налоговому режиму и выплате КПП и НДС по ставкам 20% и 12% соответственно. Исключением могут быть проекты, финансируемые из государственного бюджета по государственным целевым программам. Образовательные организации вынуждены будут нести и дополнительные административные расходы по настройке внутреннего финансового учета для отчетности в фискальные органы. В результате все расходы напрямую отражаются на стоимости образовательных услуг, в итоге мы получаем явные риски по снижению платежеспособности обучающихся, сокращение инвестиций в инфраструктуру образовательных организаций.

Стратегия Казахстана по интернационализации и реформированию опирается на три основных принципа: осуществление Болонского процесса, стипендиальную программу «Болашак» и создание Назарбаев

Университета. Назарбаев Университет, созданный согласно Закону Республики Казахстан «О статусе «Назарбаев Университет», «Назарбаев Интеллектуальные школы» (НИШ) и «Назарбаев Фонд». Назарбаев Университет и НИШ являются экспериментальными площадками по осуществлению разработки, апробации, внедрения, мониторинга современных моделей образовательных программ для уровней среднего образования, высшего и послевузовского образования в Казахстане. На базе Назарбаев Университет реализовано реформирование налогов в сфере образования. В соответствии с этим издана соответствующая статья в Налоговом кодексе⁴ и внесены корректировки в другие статьи со ссылкой на ст.291. Предусмотренные определенные налоговые преференции позволяют гибко управлять финансами. В частности, ст. 291 Налогового кодекса предполагает охватить под льготный налоговый режим всю деятельность, сопутствующую академической деятельности: научно-исследовательскую, инновационную, инфраструктурную и оснащение материально-технической базы, получение безвозмездной помощи и прочие. Перечисленные виды деятельности, наряду непосредственно с образовательной деятельностью, подлежат уменьшению оплаты по КПП и налога на имущество на 100%, применения «0» ставки по земельному налогу, освобождение от начисления НДС. Предполагается, что «налоговая экономия» позволит направить финансирование на первоочередные цели, достижение высоких финансовых результатов в формировании резервных фондов, увеличение инвестиционной привлекательности для частных инвесторов в будущем.


Невзирая на имеющиеся первые положительные результаты, нерешенные проблемы еще остаются. С 2020 года начался переход высших учебных заведений от формы «республиканских государственных предприятий на праве хозяйственного ведения» к форме «некоммерческих акционерных обществ». Надеемся, что университеты, получившие статус автономии, смогут максимально использовать налоговые преференции. Также есть тенденция, что Налоговый Кодекс в будущем внесет поправки по налоговым преференциям для всех образовательных организаций, независимо от форм и средств финансирования. Это необратимо приведет к росту финансовой стабильности образовательных организаций и увеличению доступа к образованию больших слоев населения

Примечания

1. Налоговый Кодекс Республики Казахстан ст.209, 291, 302, 394 (п.28-32,40), 510 (п. 3), 521 (п.3)
2. Закон Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»
3. Закона Республики Казахстан «Об образовании»
4. Налоговый Кодекс Республики Казахстан ст. 291



Фискальная децентрализация и подушевое финансирование школ в Казахстане¹

 **Али Айт Си Мхамед**, Ассоциированный профессор, Nazarbayev University Graduate School of Education

 ali.mhamed@nu.edu.kz

 **Рита Каша**, Ассистент-профессор, Nazarbayev University Graduate School of Education

 rita.kasa@nu.edu.kz

Резюме

В данной статье, в контексте фискальной децентрализации, рассматривается введение подушевого финансирования школ в Казахстане. В статье описываются причины реформы подушевого финансирования школ и первоначальные последствия данной реформы для школ. В статье описываются и обсуждаются корректировки формулы подушевого финансирования для крупных школ, направленные на снижение избыточного набора учащихся с целью пополнения школьного бюджета. В статье также рассматривается проблема неспособности государственных школ вместить растущее число учащихся и государственно-частное партнерство в качестве решения этой проблемы.

Ключевые слова

Казахстан
Подушевое финансирование школ
Фискальная децентрализация
Школьная автономия
Государственно-частное партнерство

Децентрализация может происходить в политической, административной и фискальной областях (Letelier & Ormeno, 2018). Ценность фискальной децентрализации в государственном секторе, таком как образование, можно оценить через призму вопроса о том, насколько фискальная децентрализация помогает или вредит важным политическим целям (Martinez-Vazquez et al., 2016). В данной статье утверждается, что введение подушевого финансирования школ в Казахстане создает условия получения лучших образовательных результатов, даже несмотря на то, что изменения уровня фискальной децентрализации между центральным и местным правительством незначительны.

Фискальная децентрализация в Казахстане

В Казахстане существуют три уровня субнационального управления, каждый из которых наделен бюджетными полномочиями (Beazley et al., 2019). Регионы, именуемые областями и городами республиканского значения, образуют первый уровень. Округа или районы и крупные муниципалитеты образуют второй уровень субнационального управления. Третий уровень составляют деревни и сельские поселения. Предоставление бесплатного доступа к обязательному начальному и среднему образованию является обязанностью регионов и районов, которые действуют как часть централизованной вертикали (OECD, 2015). Налоговые полномочия местных органов власти ограничены, и правительство финансирует примерно 60% субнациональных государственных расходов (OECD, 2019). Децентрализация образовательного бюджета до муниципального уровня, именуемого акиматами (World Bank, 2013), и неэффективность межбюджетных трансфертов оказались недостаточным эффектом выравнивания расходов на образование на одного учащегося в регионах, районах и даже в школах одного типа и размера в одном и том же районе (OECD, 2015; UNICEF, 2013).



Обоснование подушевого финансирования школ

Осознавая проблему, правительство начало реформу подушевого финансирования школ, чтобы повысить эффективность и справедливость школьного финансирования (UNICEF, 2013). Первый пилот подушевого финансирования школ был реализован в 2013 г. в 63 школах пяти регионов страны (Clarke, 2018). В 2018 году реформа была расширена и введено подушевое финансирование в 80 школах города Нур-Султан. В 2019 году реформа охватила 195 и 131 школу двух крупнейших городов – Алматы и Шымкента соответственно (Финансовый центр, 2022а). В 2020 году подушевое школьное финансирование было применено ко всем городским школам Казахстана. На сегодняшний день в Казахстане насчитывается 1606 школ, получающих подушевое финансирование на 1,8 млн учащихся. Межправительственные трансферты для покрытия суммы финансирования на душу населения различаются в зависимости от региона и школы. В случаях, когда финансирование школ, предоставляемое местными органами власти, недостаточно для покрытия установленного государством объема финансирования на одного учащегося, разница покрывается за счет межгосударственного трансферта из республиканского бюджета.

Первоначальные эффекты подушевого финансирования

Оценка первоначального введения подушевого финансирования показала, что бюджеты городских школ в среднем увеличились на 20% (Финансовый центр, 2022б). Преимуществом принятия модели была прозрачность в распределении финансирования для всех школ. С введением подушевого финансирования государственных школ появились четкие критерии распределения финансирования в зависимости от характеристик контингента учащихся. Адекватность финансирования школ с точки зрения предоставления школам возможности удовлетворять свои потребности также в среднем улучшилась, хотя некоторые школы понесли чистые убытки на этапе пилотного внедрения подушевого финансирования (Clarke, 2018). Третья цель политики подушевого финансирования заключалась в том, чтобы позволить школам самостоятельно принимать решения по распределению бюджета таким образом, чтобы он отвечал потребностям школы. Здесь следует отметить, что реформа финансирования школ в Казахстане сопровождается законодательными изменениями, позволяющими государственным школам изменить свой правовой статус с «государственного учреждения», которое строго регулируется во многих аспектах управления (например, найм и увольнение персонала) на «государственное предприятие на праве хозяйственного ведения», являющееся автономной формой государственной организации (Финансовый центр, 2021). Школы, имеющие статус государственного

предприятия на праве хозяйственного ведения, могут устанавливать собственную систему оплаты труда с сохранением всех социальных гарантий, предоставляемых государством работникам, принимать кадровые решения, иметь организационный счет в банке, начислять и переводить финансирование с одного финансового года на следующий, а также продолжать пользоваться теми же налоговыми льготами, что применимы к государственным учреждениям. Наконец, цель введения подушевого финансирования школы заключалась в том, чтобы избавить родителей от финансовых взносов в школу, поскольку формула подушевого финансирования учитывает все потребности школы, даже несмотря на то, что между заинтересованными сторонами в политике продолжается дискуссия о том, что в себя включает понятие «все потребности». В настоящее время формула подушевого финансирования школы включает в себя компонент заработной платы, расходов на обучение, содержания школьной инфраструктуры и амортизационные расходы.

Сокращенная формула финансирования для крупных школ

Данная формула включает два поправочных коэффициента, призванных сбалансировать объем финансирования малокомплектных и так называемых переполненных школ (Финансовый центр, 2021). Важно отметить, что данные поправочные коэффициенты не применяются к обучающимся с особыми потребностями, получающими повышенное финансирование. Для всех остальных учащихся, только школы вместимостью до 400 учащихся, с числом учащихся, не превышающим установленную вместимость школьных зданий, получают полную сумму финансирования, рассчитанную по формуле. По мере увеличения числа учащихся в школе применяемый коэффициент финансирования уменьшает сумму финансирования, рассчитанную на одного учащегося. Тот же подход применяется, когда количество учащихся превышает физические возможности школы. Суммарный размер этого поправочного коэффициента рассчитывается путем сложения двух вышеуказанных коэффициентов. Например, для школы с числом учащихся более 4000 человек, превышающим физическую вместимость школы на 150%, применяются два коэффициента сокращения финансирования. Эта школа получает 38% финансирования на одного учащегося из-за своего размера и 30% финансирования на одного учащегося из-за переполненности. Полученный поправочный коэффициент для такой большой и переполненной школы снижает финансирование до 68% на одного учащегося.

Демографическое давление и государственно-частное партнерство

Несмотря на то, что механизм снижения коэффициента финансирования в связи с переполненностью не особо приветствовался школами на этапе пилотирования



(Qanay et al., 2021), правительство сохранило данную меру, чтобы воспрепятствовать школьному поведению принимать больше учащихся, чем это было бы оптимально для обеспечения качественного образования. Однако, у школ в растущих городских районах нет возможности принимать больше учащихся, чем позволяет физическая вместимость здания. Дефицит ученических мест в общеобразовательных школах составляет 225 000 мест во всех регионах страны (Токаев, 2021). Правительство прогнозирует, что к 2025 году нехватка ученических мест в государственных школах Казахстана резко возрастет с 225 000 до 1 миллиона ученических мест (Токаев, 2021). Таким образом, подушное финансирование также служит механизмом продвижения государственно-частного партнерства (ГЧП) в расширении и модернизации национальной образовательной инфраструктуры (Правительство Республики Казахстан, 2019).

Подушное финансирование включает в себя механизм возмещения затрат на строительство и эксплуатацию школ для частных образовательных учреждений. Правительство оправдывает это ГЧП в обеспечении обязательного образования нехваткой ученических мест в государственных школах из-за высокой рождаемости и устаревшей школьной инфраструктуры.

В то время как введение подушного финансирования школ в Казахстане приводит к большей финансовой автономии школ, предоставление образования продолжает оставаться основной обязанностью местных органов власти. Основные изменения в контексте реформы подушного финансирования школ касаются расширения полномочий школы по принятию решений по распределению финансирования для более полного удовлетворения потребностей школы.

Примечания

1. Данная статья подготовлена в рамках исследовательского проекта Высшей школы образования Назарбаев Университета «Модель подушного финансирования в государственных и частных школах Казахстана и вопросы достаточности, равенства и подотчетности», финансируемого Министерством образования и науки Республики Казахстан, грант № AP09261436.



Источники

Beazley, I., Downes, R., & Nicol, S. (2019). *Budgeting in Kazakhstan: A roadmap for continued budgetary reform*. OECD. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-Kazakhstan-ENG.pdf>

Clarke, G. (2018). *A review of formula funding: Identifying the main bottlenecks for formula funding for general secondary schools*. UNICEF Kazakhstan. <https://www.unicef.org/kazakhstan/en/reports/review-formula-funding>

Letelier, L., & Ormeno, H. (2018). Education and fiscal decentralization. The case of municipal education in Chile. *Environment and Planning: Politics and Space*, 36(8), 1499-1521.

Martinez-Vazquez, J., Lago-Penas, S., & Sacchi, A. (2016). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095-1129. <https://doi.org/10.1111/joes.12182>

OECD. (2015). *OECD reviews of school resources: Kazakhstan 2015*. OECD. <https://www.oecd.org/publications/oecd-reviews-of-school-resources-kazakhstan-2015-9789264245891-en.htm>

Qanay, G., Ait Si Mhamed, A., & Kasa, R. (2021). *Issues of adequacy, equity and accountability within the new system of per-capita funding model in Kazakhstan public schools*. A paper presented at the annual conference of National Academy of Education named after Y. Altynsarin. Nur-Sultan: National Academy of Education named after Y. Altynsaryn.

Tokayev, K. (2021, September 1). *State of the Nation Address*. <https://www.akorda.kz/en/state-of-the-nation-address-by-president-of-the-republic-of-kazakhstan-kassym-jomart-tokayev-38126>

UNICEF. (2013). *Developing and piloting the methodology for a per capita financing scheme in general secondary education in Kazakhstan and piloting the proposed model* [In Russian]. UNICEF. <https://www.unicef.org/kazakhstan>

World Bank. (2013). *School autonomy and accountability. Kazakhstan. SABER country report 2013*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20160/901120WP0Box030kxstan0CR0Final02013.txt?sequence=2&isAllowed=y>

Финансовый центр. (2022a). История внедрения подушевого финансирования. <https://pnf.kz/dopinfo>

Финансовый центр. (2022b). Подушевое нормативное финансирование государственных школ. <https://pnf.kz/>

Финансовый центр. (2021). *Универсальное пособие для работы в школе с подушевым нормативным финансированием*. <https://pnf.kz/pnf/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%A41.pdf>

Правительство Республики Казахстан. (2019). Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2020-2025. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000988#z11>

Часть 3

Роль гражданского активизма в изучении вопросов налогов в образовании на локальном уровне



Почему в Пакистане для достижения ЦУР-4 необходима прогрессивная налоговая реформа?



Мария Рон Бальсера, Координатор исследований и продвижения вопросов налогообложения, приватизации и образования, ActionAid, Великобритания



maria.ronbalsera@actionaid.org

Резюме

В данной статье утверждается, что низкие показатели охвата образованием и успеваемости учащихся в Пакистане тесно связаны с продолжающимся недофинансированием образования. В работе предлагаются прогрессивные налоговые реформы для повышения соотношения налогов к ВВП и увеличения бюджета на образование с целью заполнения пробела в финансировании образования. В статье также показано, что осведомленность о налогах может позволить сообществам мобилизоваться и призвать государство к ответу относительно предоставления бесплатного качественного образования.

Ключевые слова

Пакистан
Налоговая справедливость
Налоговые стимулы
ЦУР-4
Образование

В Пакистане число детей, не посещающих школу, одно из самых высоких в мире¹. По последним данным пакистанского правительства (Статистика образования Пакистана, 2016-2017), 22,8 миллиона детей в возрасте от пяти до шестнадцати лет не посещают школу, причем более половины из них – девочки. Те же, кто учится в школе, демонстрируют низкий уровень успеваемости: только 41% детей в 5 классе могут прочесть простую историю на урду, синдхи или пушту, а в 8 классе этот процент еще ниже (Annual status of education report, ASER, 2019, с. 9). Значительный гендерный разрыв существует и среди тех, кто действительно посещает школу: только 38% девочек, по сравнению с 46% мальчиков, могли читать хотя бы предложения на урду/синдхи/пушту, а 43% мальчиков, по сравнению с 36% девочек, умели выполнять хотя бы вычитание (ASER, 2019, с.10). Гендерный фактор определяется высоким уровнем доходов и местом проживания: 71% беднейших сельских девочек не посещают школу, по сравнению с 52% беднейших сельских мальчиков или 13% богатейших городских девочек (База данных World Institute for Development Economics Research, WIDE, 2020)². Аналогичным образом, только 17% беднейших девочек окончили начальную школу, по сравнению с 91% богатейших девочек, что свидетельствует о резком социальном неравенстве, усиленном отсутствием возможностей для получения образования.

Низкие показатели успеваемости и охвата образованием в Пакистане тесно связаны с постоянным недофинансированием образования. Совокупные федеральные и провинциальные бюджетные ассигнования на образование в Пакистане являются самыми низкими в Южной Азии: 1,84% ВВП в 2014/15 гг. и 2,17% в 2015/16 гг.³. Несмотря на то, что в 2017 году этот процент увеличился до 2,9% (UIS, База данных Института статистики ЮНЕСКО), он по-прежнему значительно ниже, чем в соседних странах. Учитывая огромные расходы на оборону, процентные платежи и потребности в энергии, фискальное пространство позволяет лишь ограничить расходы на остальные сектора, особенно на социальные услуги, такие как здравоохранение и образование. Таким образом, бюджет на образование оставался на уровне



11% от национального бюджета в период с 2010 по 2014 год, значительно увеличившись до 14,5% в 2017 году (UIS), но все еще отстает от рекомендованного порога в 20%. По оценке Всемирного доклада по мониторингу программы “Образование для всех” (Education For All Global Monitoring Report, EFA GMR) за 2009 год, в Пакистане дефицит финансирования в области достижения целей программы “Образование для всех” составил 17 028 млн долларов США в период 2008-2015 годов и 27 462 млн долларов США - в период 2016-2025 годов, что оставляет среднегодовой дефицит в размере 2 128 млн долларов США и 2 746 млн долларов США соответственно (EFA GMR, 2009, с.85).

Наряду с низкой долей бюджета, Пакистан страдает от хронически низкого соотношения налогов и ВВП, составляющего около 10% (Федеральный совет по доходам Пакистана). Международный валютный фонд (МВФ) требует, чтобы в этом году этот показатель достиг как минимум 12,6%, а Всемирный Банк предупреждает, что для покрытия основных расходов⁴ это соотношение должно составлять 15%. Такая жесткая экономия расходов на образование контрастирует с щедростью правительства по отношению к корпорациям, которым предлагаются большие налоговые льготы. МВФ заявил, что налоговые льготы и освобождение от налогов в Пакистане составили 1,9% ВВП в 2013-14 годах и 1,5% – в 2014-15 годах, что в то время было эквивалентно 4 млрд долларов США (МВФ, 2016)⁵. Принимая эту консервативную оценку в 4 млрд долларов США, ежегодно теряемых из-за налоговых льгот, выделение 20% на образование (в соответствии с признанным эталоном) составило бы 800 млн долларов США. Это позволило бы оплатить: 5 612 000 дополнительных школьных мест в начальных школах, работу 100 000 дополнительных квалифицированных учителей, а 1 796 632 ребенка могли бы получать бесплатное школьное питание (Ron Balsera, 2017; Ron Balsera, M., Klees, S. J., & Archer, D., 2018)⁶.

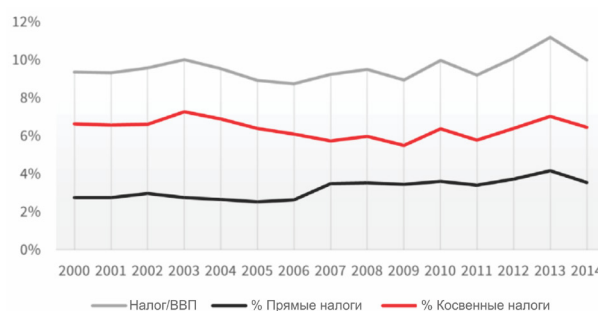
Связь между недостаточным финансированием образования и дефицитом доходов, возникающим из-за узкой налоговой базы и регрессивных налоговых мер, таких как расточительные налоговые стимулы, была подчеркнута Комитетом по экономическим социальным и культурным правам (Committee on Economic Social and Cultural Rights, CESCR) при рассмотрении результатов деятельности Пакистана в 2017 году. CESCR выразил озабоченность:

“очень низким уровнем государственного финансирования, выделяемого в областях, относящихся к правам, закрепленным в Пакте, особенно [...] образования, который не может быть оправдан высоким уровнем расходов на оборону. CESCR также обеспокоен тем, что значительная часть средств, выделенных на образование, остается неизрасходованной в некоторых провинциях. Кроме

того, он отметил, что соотношение налогов и ВВП Пакистана очень низкое, и что налоговый режим государства-участника, характеризующийся ограниченной налоговой базой, непрогрессивной налоговой системой и сильной зависимостью от косвенных налогов, может оказаться неэффективным для значительного увеличения расходов на обеспечение прав по Пакту за счет налоговых поступлений (ст. 2(1))”⁷.

На самом деле, как видно из рисунка 1, соотношение налогов и ВВП составляет около 10% – по мировым стандартам стран с уровнем дохода ниже среднего, это низкий уровень, учитывая, что в Индии, Кении или Гане этот показатель составляет около 16%, в Китае – около 19% и в Непале – более 20%. Более того, косвенные налоги, которые являются более регрессивными, чем прямые налоги, составляют две трети налоговых поступлений. Исследования показали, что, наряду с недостаточным финансированием, основным сдерживающим фактором является слабая система управления в сфере образования. Данный фактор связан с отсутствием у районных и провинциальных специалистов опыта в планировании и управлении в сфере образования и с необходимостью их качественной подготовки для эффективного осуществления политики и планов в сфере образования в соответствующих регионах (Ron Balsera, 2017). По всей видимости, существует нехватка школьных групп надзора, отчасти из-за финансовых ограничений, а отчасти из-за политики найма, что привело во всех школах к нерегулярному и некачественному предоставлению услуг учителями и вспомогательным персоналом. Участие общественности в решении школьных вопросов также неэффективно, поэтому страдает мониторинг качества образования.

Рисунок 1: Структура налогообложения в Пакистане



Источник: База данных UNU-WIDER⁸

Один конкретный опыт в десяти деревнях района Татта (Синдх) привел к замечательной инновации, которая соединяет налоги и образование. Это было частью проекта НПО, направленного на повышение осведомленности о праве на образование и налоговой справедливости. Была проведена серия оценочных встреч, в которых приняли участие более 185 членов комитетов по управлению школами и 300 членов общины. Они были посвящены сопоставлению



нынешнего обеспечения и финансирования образования с правом на образование и установлению связи с тем, как образование финансируется за счет сбора налогов. Был освещен целый ряд проблем, включая переполненные классы, отсутствие безопасной питьевой воды и поврежденные школьные здания. После этих встреч 20-ти школам была оказана поддержка в разработке планов по улучшению школьного образования. Также было организовано обучение членов школьных комитетов по разработке эффективных планов улучшения.

Те, кто прошел обучение, вернулись в свои общины, распространили свои знания и мобилизовали мужчин и женщин на решение вопроса об увеличении финансирования образования за счет налогов. Один из участников тренинга смог донести до членов общины, как много они платят налогов и как мало получают взамен. Когда несколько участников сказали ему, что они не платят налоги из-за низкого дохода, он показал им пачку сигарет и продемонстрировал указанный на ней налог с продаж. Он объяснил, что на все табачные изделия взимается 25-процентный налог с продаж, а на большинство других товаров ставка ненамного ниже. После этой встречи участники встречи отправились в местные магазины, чтобы подсчитать сумму, которую они платят в виде налога на добавленную стоимость (НДС) на основные бытовые товары, и сколько каждого товара продается на месте. Затем были проанализированы все другие налоги, которые платят жители деревни. Эти данные были собраны и проанализированы директором школы, и на этой основе жители общины подсчитали сумму уплаченных налогов и обнаружили, что община, состоящая из 680 семей, ежегодно платит около 300 000 долларов США в виде косвенных налогов. Государственные услуги, которые они получают взамен, не приближаются к этой сумме. Хотя эти расчеты могут быть не совсем точными, они стали мощной иллюстрацией для местных жителей и заставили их почувствовать себя уверенными в том, что они могут требовать от правительства большего.

Итоги данной встречи побудили жителей обратиться к местному политику и заявить о своем праве на

образование в безопасной среде. Местная школа уже давно нуждалась в ремонте, отчего ученики получали травмы. Но теперь у общины были аргументы, почему ремонт школы должен быть профинансирован: ведь каждый член общины платит налог! В итоге местные власти одобрили выделение 16 244 долларов США на ремонт школы, чтобы дети могли получать образование в безопасном здании. Поскольку местные жители знают о налоге, который они платят, и о его связи с государственными услугами, они теперь лучше подготовлены к тому, чтобы отстаивать свои права. Это может быть только первым шагом, но он иллюстрирует силу, которая приходит с повышением осведомленности населения о налогах.

Заключение

Несмотря на конституционные и политические обязательства по предоставлению обязательного, бесплатного и качественного образования, государственное образование в Пакистане по-прежнему страдает от резкого гендерного неравенства, миллионы детей не посещают школу и имеют низкий уровень обучения. ЦУР-4 не будет достигнута, если мы не увидим кардинальных изменений, направленных на улучшение наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости государственного образования в Пакистане (Tomasevski, 2001). Эти изменения могут быть адекватно профинансированы только за счет увеличения доли, размера, чувствительности и тщательного контроля бюджета, выделяемого на образование. Пакистану необходима прогрессивная налоговая реформа для расширения налоговой базы, увеличения доходов, собираемых с помощью прямых налогов, и прекращения потери доходов в результате уклонения и ухода от налогов, особенно если учесть, что, по оценкам, 4 миллиарда долларов США ежегодно теряются из-за налоговых льгот. Чтобы добиться этих изменений, люди должны осознать несправедливость в том, что они платят налоги, но не получают услуг; осознать, что богатейшая элита почти ничего не платит, в то время как безземельные рабочие платят невидимые налоги, такие как НДС. Осознание этого факта имеет решающее значение для создания движения за справедливость, которое связало бы налоги и образование.



Примечания

1. По оценкам, количество детей, не посещающих школу в возрасте начальной школы в Пакистане, в 2018 году составляло 6 005 978 человек; за ней следует Танзания 1 895 125 человек в 2018 году (UIS). В базе данных UIS не было этих оценок для Нигерии, которая, как сообщается, имеет наибольшее количество детей, не посещающих школу, последняя зарегистрированная цифра составляла 8 615 770 в 2010 году (<https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.UHEP>)
2. https://unesco-wide-production.herokuapp.com/indicators/eduout_prim/countries/pakistan/sexes#?dimension=sex&group=|Мужской|Женский&dimension2=community&group2=|Городской|Сельский&dimension3=wealth_quintile&age_group=eduout_prim&year=2012
3. Rs75,580 million or US \$711million, out of the total expenditure of Rs 3,482,239 million or US \$33billion; in comparison to defence 22.43%, with Rs781,162 million or US \$7billion in 2015/16 (Pakistan Federal Budget 2015/16).
4. <https://tribune.com.pk/story/2004148/2-tax-gdp-ratio-sinks-lowest-five-years-9-9/>
5. International Monetary Fund (IMF). Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment. October 2015. Page 12. IMF (2016) , Pakistan: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, January 2016, para 16, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43540.0>.
6. ActionAid. (2017). Tax, privatisation and the right to education: Influencing education financing and tax policy to transform children's lives. https://actionaid.org/sites/default/files/tax_privatisation_report_online.pdf
7. CESCR Concluding observations: Pakistan, E/C.12/PAK/CO/1, para. 15 and 16 (23 June 2017) <http://bit.ly/2upyfoP>
8. <https://www5.wider.unu.edu/#/country/PAK>
9. В рамках деятельности по проекту "Налоги, приватизация и право на образование" организация "ActionAid Pakistan" подготовила видео об этом тематическом исследовании: <https://www.youtube.com/watch?v=ХуНКnd-QQAco>

Источники

ActionAid. (2011). *Promoting Rights in School Framework*. <https://actionaid.org/publications/2011/promoting-rights-schools-providing-quality-public-education>

Archer, D., & Cottingham, S. (1996). *Reflect Mother Manual*. ActionAid.

ASER. (2019). *Annual status of education report: ASER-Pakistan 2019*. South Asian Forum for Education Development.

Ron Balsera, M. (2017). *Tax, privatisation and the right to education. Influencing education financing and tax policy to transform children's lives*. ActionAid. <https://actionaid.org/publications/2017/tax-privatisation-and-right-education>

Ron Balsera, M., Klees, S. J., & Archer, D. (2018). *Financing education: why should tax justice be part of the solution? Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 48(1), 147-162.

Tomasevski, K. (2001). *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable, and Adaptable* (Right to Education Primer No. 3). The Right to Education Initiative.

UN CESCR. *Concluding observations: Pakistan*, E/C.12/PAK/CO/1, para. 15 and 16 (23 June 2017) <http://bit.ly/2upyfoP>

Databases:



UNESCO. (2020). WIDE database. https://unesco-wide-production.herokuapp.com/countries/pakistan/indicators/comp_prim_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%201|Quintile%205&dimension2=sex&group2=|Female|Female&dimension3=community&age_group=comp_prim_v2&year=2012

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2020). UIS database. <http://data.uis.unesco.org>

United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Pakistan. <https://www5.wider.unu.edu/#/country/PAK>



Потенциал должен быть реализован: Финансирование доступного образования в Камбодже

 Светал Синдхвад, Исполнительный директор, i3Development, США
 ssindhvad@i3development.org

Резюме

Налоги еще не стали значительным источником дохода в Камбодже, однако существует система, обладающая потенциалом для постоянного улучшения сбора налога на недвижимость. В свою очередь, эта система может стать основой для прогрессивного финансирования школ. Для введения в действие ключевых структур системы обеспечения устойчивого финансирования, при приоритете социальной справедливости, должны быть решены вопросы децентрализации образования.

Ключевые слова

Камбоджа
Бюджетная децентрализация
Образование
Равенство
Поддержка сообщества

В течение последних 20-ти лет экономические показатели Камбоджи были исключительно высокими, что привело к снижению уровня бедности с 48% в 2007 году до 14% в 2014 г. и достижению в 2016 году статуса страны со средним уровнем доходов (Fung and McAuley, 2020). Образование было важнейшим сектором для реализации национальных стратегий роста Камбоджи и предоставления лучших возможностей для бедных. Реформы, направленные на децентрализацию, сыграли решающую роль в развитии системы образования. Основной их предпосылкой было то, что те, кто находится ближе всего к школе, лучше понимают местные условия и могут поддержать принятие решений об образовательных процессах, наилучшим образом отвечающих местным потребностям (Chapman et al., 2002). Однако образование является очень сложным сектором для децентрализации. Если передача обязанностей не сопровождается адекватной передачей средств, то школы, особенно в бедных районах, могут быть вынуждены просить родителей и членов общины увеличить свой вклад в образование детей. В этом случае уязвимые группы населения могут оказаться в еще более невыгодном положении (Brosio, 2014).

По мере того, как Камбоджа продолжает продвигаться вперед, финансирование, способствующее справедливости в образовании, продолжает иметь решающее значение. Налоги являются основным источником финансирования сектора образования (Archer, 2016). Камбоджа добилась впечатляющих результатов в сборе доходов: отношение налогов к ВВП неуклонно растет: с 16% в 2016 году до 19% - в 2018 году. В рамках своей Стратегии мобилизации доходов на 2019-2023 годы Камбоджа стремится к дальнейшему улучшению администрирования доходов и сбора налогов с помощью различных политических и административных мер, включая реформу, направленную на повышение производительности системы налогообложения имущества (Fung and McAuley, 2020). Образовательное сообщество признает важность действий правительства в отношении налогов, поскольку они могут стать источником финансирования, устойчивого и предсказуемого для долгосрочных инвестиций. В данной статье обсуждается необходимость



увеличить в Камбодже расходы на образование, не связанные с заработной платой, поддержку школ со стороны сообщества, а также проводить дальнейшую децентрализацию фискальной системы для обеспечения справедливого образования.

Необходимость поддержки расходов, не связанных с оплатой труда

Государственные расходы на образование в Камбодже составляют всего 2% ВВП. Однако бюджет Министерства образования, молодежи и спорта (Ministry of Education, Youth and Sports, MoEYS), составляющий долю от общего национального бюджета, вырос с 16% в 2013 году до 18% в 2016 году после увеличения фонда заработной платы (World Bank, 2020; Asian Development Bank, ADB, 2018). Школы в Камбодже получают государственное финансирование в форме школьных операционных бюджетов (School Operating Budgets, SOBs), которые распределяются через провинциальные и районные органы управления образованием. На них приходится всего 3,3% государственных расходов на образование, которые покрывают операционные расходы школ. Это эквивалентно менее 20% всех расходов, не связанных с оплатой труда, что считается недостаточным для функционирования школ (ITAD, 2016, цитируется по World Bank, 2019). Школьный операционный бюджет определяется типом школы («типичная» или неблагополучная), размером и количеством учащихся (MoEYS, 2013). Хотя школы в отдаленных сельских районах могут получать по такой формуле больший бюджет, их физическое состояние часто требует большего финансирования для улучшения инфраструктуры (World Bank, 2019).

Как следствие, руководители школ используют предоставленную им автономию для получения дополнительного дохода, чтобы покрыть важнейшие расходы, не связанные с оплатой труда (MoEYS, 2019). Некоторые школы могут получать доход от сдачи в аренду мест на территории школы для парковки велосипедов и продуктовых ларьков, но это очень редко встречается в отдаленных сельских районах, где население в основном находится в неблагоприятном финансовом положении (Ashida and Chea, 2017). Школы также могут пополнять бюджеты за счет сбора средств с помощью комитетов поддержки школ (КПШ). В состав КПШ входят руководитель школы, лидеры общины, такие как старший монах, старосты деревень и общин, а также родители. КПШ помогают школам в строительстве новых и ремонте существующих школьных зданий, а в чрезвычайных ситуациях (например, после наводнений) они помогают в восстановлении школьных территорий.

Как обнаружил в своем исследовании То (2016), большинство руководителей школ полагаются на КПШ, чтобы заручиться поддержкой сообщества в получении ресурсов, в основном, в виде материалов для ремонта школьных зданий и благоустройства школьной

территории - именно так камбоджийские сообщества традиционно поддерживали школы после гражданской войны. Тем не менее, КПШ получили значительные денежные пожертвования только в сообществах с высоким социально-экономическим статусом - они варьировались от 77% до 9% от школьных бюджетов, полученных от правительства (То, 2016; Ashida and Chea 2017). Похоже, что КПШ не функционируют в рамках какой-либо компенсационной политики при распределении средств между сельскими и отдаленными школами. Сбор средств является изолированной деятельностью, приносящей пользу только школам, расположенным в более высоких социально-экономических районах, где заинтересованные стороны могут позволить себе делать взносы.

Для школ, не имеющих возможности собрать средства, правительство полагается на финансирование со стороны партнеров по развитию. Улучшение инфраструктуры (включая строительство школ), программы повышения качества и обучение учителей обычно поддерживаются через бюджетное или проектное финансирование. Последний обзор государственных расходов Камбоджи, проведенный Всемирным банком, показал, что фактически партнеры по развитию финансируют в секторе образования 69% всех расходов, не связанных с заработной платой. Ожидается, что внешнее финансирование Камбоджи, как страны со средним уровнем дохода, будет сокращаться, поэтому необходимо, чтобы правительство усилило надзор и управление расходами, не связанными с оплатой труда. Камбоджа добилась определенного прогресса в этом отношении, особенно в плане передачи предоставления стипендий от партнеров по развитию (World Bank, 2019).

Реализуемый потенциал

Фунг и МакОли (Fung & McAuley, 2020) утверждают, что налог на недвижимость считается одной из лучших форм налогообложения, поскольку он способствует социальной справедливости и экономической эффективности, обеспечивая стабильный и предсказуемый источник доходов для правительств. Однако в Камбодже налог на недвижимость еще не стал значительным источником дохода по причине особенностей налоговой политики и административных проблем. Установленная законом ставка налога низкая, а сфера применения налога ограничена недвижимостью, расположенной в столице и в провинциальных городах. Кроме того, большое количество объектов недвижимости, особенно в провинциях, освобождено от налогообложения. По прогнозам Министерства экономики и финансов, налог на недвижимость в Камбодже должен был принести 27,8 млн долларов в 2019 году, или всего 0,10% ВВП (Fung & McAuley, 2020). Фунг и МакОли утверждают, что увеличение доходов от налога на недвижимость до 1%-1,5% ВВП было бы полезным с точки зрения создания условий для постоянного



улучшения системы и администрирования налога на недвижимость в долгосрочной перспективе.

Несмотря на то, что потенциал для увеличения налоговой базы есть, распределение средств в целях удовлетворения местных потребностей в области образования является серьезной проблемой. Как и в случае с налогами на недвижимость, доходы, собранные на местном уровне, распределяются между субнациональными администрациями для их развития. Теория и практика показывают, что передача доходов субнациональным администрациям может быть полезной с точки зрения улучшения подотчетности перед обществом путем финансирования местных услуг, таких как образование (ADB, 2018). Недавний обзор фискальной децентрализации в Камбодже, проведенный Азиатским банком развития, показал, что, хотя Камбоджа добилась прогресса в разработке механизмов межправительственных фискальных трансфертов, на сегодняшний день поток средств ограничен. Помимо Пномпеня, другие крупные муниципалитеты не обеспечены ресурсами. Доходы за пределами столицы поступают в провинции, а не в муниципалитеты или районы (ADB, 2018). В обзоре подчеркивается, что ограниченный прогресс в делегировании функциональных обязанностей замедлил прогресс в делегировании полномочий в области сбора налогов. Поскольку функциональные обязанности неясны, администрации зачастую неохотно распределяют доходы между службами. В связи с этим, несмотря на растущую налоговую базу, любой потенциал ее распределения на финансирование образования, скорее всего, не будет реализован из-за ограниченной способности органов образования провинциального и районного уровня принимать независимые решения о доходах и расходах в финансировании школ. В Камбодже субнациональные органы управления имеют низкий уровень налоговых поступлений, непосредственно направляемых в их распоряжение. Большая часть доходов идет в центральное правительство, что свидетельствует о низком уровне фактической децентрализации в Камбодже (ADB, 2018).

Заключение

В своем развитии Камбоджа прошла долгий путь. Теперь, когда она стала страной со средним уровнем дохода, ей предстоит пройти сложные этапы, чтобы обеспечить равенство в образовании. Решающее значение будет иметь децентрализация бюджетных средств. Несмотря на то, что любое увеличение поступлений от налога на недвижимость может создать условия для системных улучшений в долгосрочной перспективе, необходимо уделить внимание увеличению межправительственных финансовых потоков путем переоценки субнациональных функций в целях обеспечения более широкого делегирования полномочий по принятию решений и финансовой автономии. Децентрализация реализована в Камбодже еще не в полном объеме.

Создана система с потенциалом для прогрессивного финансирования школ, которая является устойчивой и предсказуемой для долгосрочных инвестиций в образование, однако правительству необходимо время, чтобы полностью ввести ее в действие и тем самым способствовать большей справедливости в образовании. В то же время, уязвимые группы населения остаются под угрозой дальнейшего неблагополучия, поскольку школы продолжают обращаться за поддержкой к сообществу, в результате чего школы в бедных районах не получают должного обслуживания. Ключевым моментом должно стать обеспечение устойчивого финансирования при одновременном достижении социальной справедливости.

Источники

- Asian Development Bank (ADB). (2018). *Fiscal Decentralization Reform in Cambodia: Progress Over the Past Decade and Opportunities*.
- Ashida, A., & Chea, P. (2017). *School Finance in Cambodia: Challenges and Recommendations for Effective School Grants Implementation*. In UNESCO Bangkok (Ed.), *Ensuring Adequate, Efficient and Equitable Finance in Schools in the Asia-Pacific Region*, 83-103.
- Brosio, G. (2014). *Decentralization and Public Service Delivery in Asia (ADB Economics Working Paper Series)*. Asian Development Bank.
- Chapman, D., Barcikowski, E., Sowah, M., Gyamera, E., & Woode, G. (2002). Do Communities Know Best? Testing a Premise of Decentralization: Community Members' Perception of their Local Schools in Ghana. *International Journal of Educational Development*, 22, 181-189.
- Fung, S., & McAuley, B. (2020). *Cambodia's Property Tax Reform (The Governance Brief No. 38)*. Asian Development Bank.
- Ministry of Education, Youth and Sports (MoEYS). (2019). *Education Strategic Plan 2019-2023*. Kingdom of Cambodia.
- MoEYS. (2013). *Prakas No. 508 SHV.PrK on Expenditure for Implementing Program-based Budget*. Kingdom of Cambodia.
- To, L. (2016). *Community Participation in Education: A Case Study in Four Remote Primary Schools in Samlot District, Battambang, Province, Cambodia* [Master's dissertation, Victoria University of Wellington]. Victoria University of Wellington.
- World Bank. (2019). *Improving the Effectiveness of Public Finance: Cambodia Public Expenditure Review*. World Bank.

Часть 4

Необходимость глобальных реформ: корпорации и филантропия



Глобальное налогообложение необходимо для финансирования образования и других Целей устойчивого развития



Стивен Клис, профессор международной образовательной политики и почетный ученый-педагог Университета Мэриленда, США



sklees@umd.edu

Резюме

Неудача в достижении целей Программы “Образование для всех” и Целей развития тысячелетия может повториться с Целями устойчивого развития (ЦУР). В настоящее время мы полагаемся на капризы собственных интересов в Глобальном Севере при финансировании разрыва в развитии Глобального Юга. Эта модель благотворительности должна быть заменена принудительным глобальным налогообложением¹.

Ключевые слова

Образование для всех
Цели устойчивого развития
Финансы
Международная помощь
Налогообложение

В настоящее время трудно говорить о чем-либо, кроме пандемии. Пока я пишу эти строки, Covid-19 сильно ударил по Глобальному Северу и начинает привносить радикальные изменения в странах Глобального Юга. Неясно, как долго это будет продолжаться и насколько серьезными будут последствия. Наоми Кляйн (Klein, 2014) назвала изменение климата сигналом к пробуждению цивилизации. Как и Covid-19! Если мы хотим выжить, не говоря уже о процветании, мы должны действовать совершенно по-другому. Одним из ключевых элементов в этом является перераспределение национальных и глобальных ресурсов, которому посвящен специальный выпуск NORRAG и данная статья.

Ни одна из целей Программы “Образование для всех” и Целей развития тысячелетия (ЦРТ) не была достигнута к 2015 году². Новые Цели устойчивого развития (ЦУР) расширили задачи “Образования для всех” и ЦРТ и перенесли сроки достижения целей на 2030 год. Хотя некоторые утверждают, что мы добиваемся прогресса и что ЦУР представляют собой усиление приверженности международного сообщества, я боюсь, что приверженности Целям нет и что мы дойдем до 2030 года, не достигнув ни одной из них.

Хотя в центре внимания данного специального выпуска NORRAG находится внутреннее финансирование, огромной проблемой было и остается нежелание международного сообщества вкладывать ресурсы, необходимые для устранения разрыва между тем, что внутреннее налогообложение может, и тем, что необходимо обеспечить. По оценкам, для достижения лишь некоторых из основных Целей устойчивого развития в области образования ежегодно требуется дополнительно 39 млрд долларов США (UNESCO, 2017). Глобальное партнерство в области образования (ГПО), масштабная многосторонняя программа по финансированию дефицита в Программе “Образование для всех”, смогла выделить только 0,5 млрд долларов в год, тогда как необходимо в 80 раз больше! Более



того, ЦУР в области образования конкурируют с 16 другими целями устойчивого развития. Дополнительные финансовые потребности для достижения всех ЦУР оцениваются в 1,4 триллиона долларов в год. По самым оптимистичным оценкам потенциала мобилизации внутренних доходов для внесения вклада, еще остается ежегодный пробел в 150 млрд долларов США, и это, вероятно, значительно заниженная оценка (Cobham and Klees, 2016).

Основная причина, по которой этот дефицит сохраняется и, вероятно, будет сохраняться, заключается в том, что мир полагается на “благотворительность” Глобального Севера, чтобы заполнить пробелы в странах Глобального Юга. Взносы являются полностью добровольными. Каждые три года ГПО умоляет о “взносах” для пополнения своей казны. Официальная помощь в целях развития (ОПР) (Official Development Assistance, ODA) зависит от прихотей стран-доноров. Международные соглашения, подобные тому, которое было заключено в [ООН в 1970 году](#), устанавливают добровольную цель: богатые страны должны выделять на ОПР 0,7% своего ВВП. Несмотря на неоднократные призывы и возобновляемые “обязательства”, лишь немногие страны достигают этого показателя, а большинство далеки от его достижения. США тратят на ОПР около 0,13% своего ВВП, что составляет менее одной пятой от обещанного³.

Один из ответов на этот вызов — перестать полагаться на глобальную благотворительность, которая в наши дни слишком часто является неолиберальным ответом государств на финансирование внутренних социальных услуг. Необходимо глобальное налогообложение, часть которого может быть реализована в рамках существующих национальных налоговых структур, а часть требует новых, глобальных, структур. Работая с ActionAid International и Oxfam International, я помог подготовить [справочный документ](#) по этой теме для Международной комиссии по финансированию глобальных образовательных возможностей, также известной как Комиссия по образованию. Его главный автор, Алекс Кобхэм, исполнительный директор Tax Justice Network, и я рассмотрели потенциал корпоративного налогообложения, налога на индивидуальное богатство⁴ и налога на финансовые операции для финансирования не только дефицита образования, но и всех ЦУР (Cobham and Klees, 2016; также см. Cobham, 2017).

В нашем отчете рассматриваются как глобальные реформы, направленные на поддержку внутренних налогов, так и налоги, взимаемые на глобальном уровне. В первом случае реформы могут помочь решить проблему крупных потерь, связанных с уклонением и уходом от уплаты налогов на международном уровне. В глобальном масштабе потери транснациональных корпораций из-за манипуляций с налогами оцениваются в 500 миллиардов долларов США в год или выше. По оценкам, потери от неуплаты подоходного налога из-

за незадекларированного богатства в оффшорных зонах приближаются к 200 миллиардам долларов США. Прогресс в этих двух областях, который будет в значительной степени зависеть от глобальных мер противодействия, может внести жизненно важный вклад в сокращение разрыва в доходах внутри страны.

Из налогов, взимаемых на глобальном уровне, налог на финансовое богатство, предложенный Томасом Пикетти (Piketty, 2014), имеет большой потенциал для получения доходов. При ежегодном взимании данного налога в размере 0,01% доходы могли бы покрыть предполагаемые потребности в дополнительном государственном финансировании всех ЦУР. Если же взимать налог на финансовое богатство в размере 1%, то доходы могли бы покрыть весь дополнительный финансовый дефицит. Глобальный налог на финансовые операции, предложенный Джеймсом Тобином в 1972 году, потенциально может принести доход в размере от 60 до 360 миллиардов долларов США. В каждом случае международные меры по обеспечению большей прозрачности могут альтернативно поддерживать взимание таких налогов на национальном уровне.

Существуют технические и экономические проблемы, с которыми придется столкнуться при переводе ОПР с благотворительной основы на налоговую, но они могут быть решены. Самые большие препятствия носят политический характер. Например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) работает над реформой корпоративного налога, но ее масштабы гораздо менее масштабны, чем необходимо. С политической точки зрения, необходимо перенести эти усилия в ООН и расширить их. Создание межправительственного налогового органа на базе ООН, с соответствующими ресурсами и полным представительством, было главным требованием группы развивающихся стран G77 (Group of Seventy Seven) и многих организаций гражданского общества из стран Юга и Севера на саммите “Финансирование развития” в Аддис-Абебе в июле 2015 года. К сожалению, эти усилия были тогда заблокированы рядом правительств стран ОЭСР. Создание такого органа при ООН было одной из ключевых рекомендаций нашего доклада Комиссии по образованию. К сожалению, члены Комиссии решили не возвращаться к дискуссии в Аддис-Абебе. Тем не менее, эта идея все еще имеет широкую поддержку и импульс; председатель G77 активно ее поддерживает, сделав приоритетной. Недавно ООН создала группу “Финансовая подотчетность, прозрачность и добросовестность” (Financial Accountability, Transparency and Integrity, FACTI)⁵. Активисты группы надеются, что они будут рекомендовать налоговую конвенцию ООН, которая, в свою очередь, создаст глобальный налоговый орган.

Благотворительность не может и не должна использоваться для удовлетворения потребностей государственной политики, как это предусмотрено



в ЦУР, а также в национальных целях. Полагаться на благотворительность, как это было исторически, — это отказываться от нашей коллективной социальной ответственности. Международная помощь нуждающимся странам в конечном итоге должна рассматриваться так же, как трансферты внутри США от федерального правительства штатам, как обычная часть финансирования необходимых социальных программ. Если необходимо дополнительное обоснование для глобального налогообложения, кроме нашего общего гуманизма, то разговоры в США о репарациях за рабство, получившие импульс от движения Black Lives Matter, могут быть распространены на международный уровень. Мы долгое время жили в глобальных структурах колониализма и неоколониализма, и репарации от Глобального Севера Глобальному Югу уже давно назрели. Если мы хотим справедливого мира и хотим гарантировать, что ЦУР не останутся пустыми обещаниями, международное сообщество должно взять на себя обязательство, имеющее юридическую силу, и “положить свои деньги туда, где находится рот” данного международного сообщества (см. также Klees, готовится к публикации).

Примечания

1. Это пересмотренная версия поста в блоге NORRAG, опубликованного в 2017 году.
2. Хотя некоторые утверждают, что Цели развития тысячелетия по сокращению крайней бедности была наполовину достигнута к 2015 году, это верно только в том случае, если продолжать использовать абсурдную, устаревшую пороговую величину в 1,25 доллара в день (Alston, 2020).
3. Стоит отметить, что в конце 1940-х - начале 1950-х годов в результате Плана Маршалла США тратили до 3% своего ВВП на ОПР - в 20 раз больше, чем они прилагают сегодня, - чтобы помочь раздираемая войной Европа. Такие усилия сегодня не стоят на повестке дня.
4. Налог на личное богатство настоятельно требует того, что я могу назвать лишь непристойной статистикой. Oxfam (2016, 2017) сообщает, что богатейший 1% владеет большим богатством, чем остальной мир вместе взятый, и что 8 миллиардеров владеют таким же богатством, как и нижняя половина населения мира, 3,6 миллиарда человек.
5. <https://www.factipanel.org/about>

Источники

Alston, P. (2020, July 5). *Philip Alston Condemns Failed Global Poverty Eradication Efforts* [Press Release]. Center for Human Rights and Global Justice, NYU School of Law. <https://chrgj.org/2020/07/05/philip-alston-condemns-failed-global-poverty-eradication-efforts/>

Cobham, A. (2017). *Tax Avoidance and Evasion: The Scale of the Problem* (Tax Justice Network Briefing). Tax Justice Network. <http://taxjustice.wpengine.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-dodging-the-scale-of-the-problem-TJN-Briefing.pdf>

Cobham, A., & Klees, S. .J. (2016). *Global Taxation: Financing Education and the Other SDGs* (Background Paper for the Education Commission). Education Commission. <https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Taxation-Financing-Education.pdf>

Klees, S. (forthcoming). *The Conscience of a Progressive*. Zero Books. <https://www.barnesandnoble.com/w/the-conscience-of-a-progressive-steven-klees/1135732711?ean=9781789044966>

Klein, N. (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. Simon & Schuster.

Oxfam International. (2016). *An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How That Can Be Stopped* (Oxfam Briefing Paper No. 210). https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf

Oxfam International. (2017). *Just 8 Men Own Same Wealth as Half the World*. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/just-8-men-own-same-wealth-half-world>

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

UNESCO. (2017). *Accountability in Education: Meeting Our Commitments* (Global Education Monitoring Report 2017/18).



Учимся у филантропов: Стратегии сверхбогатых людей по избеганию налогообложения



Уил Брем, лектор, Институт образования, Университетский колледж Лондона



w.brehm@ulc.ac.uk

Резюме

Филантропия использовалась в качестве стратегии по избеганию налогообложения с момента своего появления. В данной статье подробно рассматривается история таких стратегий, которые развивались по мере изменения налогового законодательства, в первую очередь, в США. В современную эпоху филантропии преобладают стратегии, способствующие приватизации и финансиализации таких общественных благ, как образование.

Ключевые слова

Филантропия
Избегание налогов
Инициатива Чан и Цукерберга
UBS Optimus

В США управление налоговыми режимами с помощью филантропии уже давно стало характерной чертой управления состоянием сверхбогатых людей. Эндрю Карнеги проложил тропу в Позолоченный век (1870-1900-е годы). Будучи сторонником прогрессивного налога на наследство, Карнеги выступал против федеральных подоходных налогов. Он считал, что у него больше возможностей направлять средства на благотворительные цели, чем у правительства (через такие социальные услуги, как образование) или получателей его помощи (через повышение заработной платы; см. Carnegie, 1901, с. 12-13). В десятилетия, предшествовавшие введению Конгрессом в 1917 году федерального подоходного налога, Карнеги обязался раздать свое состояние, подобно современному “Обещанию дарения”, подписанному, среди прочих миллиардеров, Уорреном Баффетом, Биллом Гейтсом и Марком Цукербергом.

Благотворительность сверхбогатых людей способствовала финансированию социальных услуг, которые правительство в то время не могло (или не хотело) предоставлять. Например, несмотря на то, что еще в конце 1800-х годов государственные школы финансировались за счет налогов штатов, федеральное правительство начало финансировать их только в 1965 году, после принятия Закона о начальном и среднем образовании. Когда в начале 1900-х годов обсуждался вопрос о введении федерального подоходного налога (в основном, для финансирования военных действий), сенаторы опасались, что налогообложение богатых людей приведет к сокращению филантропических пожертвований, которые финансировали множество частных учебных заведений после Гражданской войны. Если такие люди, как Карнеги, должны будут платить подоходный налог, считал сенатор Генри Ф. Холлис, то “богатые люди будут склонны экономить, в частности, на благотворительности” (Отчет Конгресса, Congressional Record, 1917). Логика была проста: сокращение благотворительности из-за налогообложения увеличит нагрузку на правительство по финансированию общественных услуг, которые оно до этого момента не финансировало. Эта логика сохраняется с течением времени (см. Eleanor, 2000, с.21).



Решение проблемы, которую я называю “филантропическими потерями”, заключалось в том, чтобы освободить от налогов доходы, направленные на благотворительность. За каждый доллар, пожертвованный на благотворительность в 1917 году, можно было получить 15-процентный вычет из подоходного налога. В 1954 году он вырос до 30%, а для налогоплательщиков, которые направили на благотворительность более 90% своего налогооблагаемого дохода (что легко сделать, если учесть прирост капитала), в 1964 году был разрешен неограниченный вычет, который к 1974 году снизился до 50 процентов. Сегодня пожертвования наличными дают 60-процентный вычет из валового дохода, а оцененные активы приносят дополнительный 30-процентный вычет. Посыл был ясен: если благотворительность снижает фискальную нагрузку на правительство, то правительство снизит налоговое бремя на тех, кто жертвует.

Освобождение пожертвований от налогов позволило создать новые стратегии управления состоянием. Карнеги снова стал примером. Несмотря на свое обещание, он не смог пожертвовать все свои деньги при жизни. Хотя он был убежденным сторонником налогов на наследство, тем не менее, ближе к концу жизни он принял конкретные решения, чтобы избежать 40-процентного налога, который ожидал его имущество после смерти. По указанию адвоката Элиху Рота он основал Нью-Йоркскую Корпорацию Карнеги – благотворительный фонд, куда все неизрасходованные деньги (за исключением нескольких десятков миллионов долларов, которые достались его семье) могли быть вложены на вечные времена (Nasaw, 2006, с.800).

Карнеги не осознавал, что создание благотворительного фонда было удачной стратегией для защиты семейного состояния из поколения в поколение. Друг Карнеги, Джон Рокфеллер, последовал его примеру, основав свой фонд в 1913 году. В 1938 году свой фонд открыли Генри и Эдсел Форд. Пожертвовав в фонд, состоятельные люди “избежали большего налогообложения, чем они получили бы от продажи акций” (Duquette, 2019, с. 560). Как вспоминал один отставной консультант по вопросам филантропии того времени,

[Налоги] были чрезвычайно важны, потому что я мог отдать ценные бумаги и в итоге получить ту же сумму денег после уплаты налогов, как если бы я продал их. И если я их отдавал, они шли туда, куда я хотел. Если я их продавал, они шли правительству США (цитируется по Odendahl, 1990, с. 63).

Получение налоговых льгот было не единственной выгодой от благотворительности. В качестве примера можно привести Фонд Форда. Генри и Эдсел Форд основали его не только для того, чтобы избежать налогов, но, и чтобы защитить свои интересы в Ford Motor Company, основанной Генри в 1903 году. Пожертвовав акции Ford Motor Company в Фонд Форда, Генри и Эдсел (а затем и их дети) сохранили право голоса в компании, что стало

новой причиной для сверхбогатых людей “жертвовать” на благотворительность. Налогов удалось избежать, а корпоративную власть сохранить.

Утверждение, что филантропические пожертвования служат интересам богатых в большей степени, чем интересам бедных, по общему признанию, является циничной позицией, особенно если учесть добрые дела благотворителей во всем мире (см. специальный выпуск NORRAG 04). Однако этот аргумент находит поддержку, если рассматривать пожертвования в те времена, когда налоговые льготы для филантропов уже не имеют значения. Налоговые реформы, проведенные президентом Рональдом Рейганом в 1981 и 1986 годах, свидетельствуют именно об этом: о корыстных интересах тех, кто делает пожертвования. Поскольку налоги были снижены, особенно для высокооплачиваемых граждан, стимул пожертвовать акции (и получить освобождение от подоходного налога) вместо того, чтобы продать их (и заплатить налог на прирост капитала), исчез. С финансовой точки зрения стало разумнее не жертвовать. В период с 1980 по 1990 год пожертвования со стороны 0,1 процента самой богатой части населения сократились на 50%. В целом, пожертвования к 1993 году сократились до самого низкого уровня с 1971 года. Когда подоходные налоги становятся настолько низкими, что освобождение от налогов на благотворительность перестает быть ценным, сверхбогатые люди перестают жертвовать.

Что же мы можем извлечь из нынешней эпохи? В мире после глобального финансового кризиса 2008 года экономическая власть находится в руках финансовых институтов и разрушительного потенциала технологических компаний Кремниевой долины (см. Hudson, 2015). Эти две группы, как и их предшественники, изменили стратегии благотворительности и ухода от налогов. В условиях низких налогов для сверхбогатых людей и растущего неравенства наступил Второй Позолоченный век (Piketty, 2020). Стоит упомянуть две последние тенденции, связанные с образованием.

Во-первых, это рост числа облигаций социального воздействия, которые финансируют проекты, направленные на решение различных проблем, стоящих перед обществом. Часто эти облигации финансируют решения частного сектора в ущерб таким социальным услугам, как образование. Логика определенно финансовая и отражает отношение Силиконовой долины, ориентированное на результат: инвесторы предоставляют капитал для определенного проекта с согласованными целями, по которым оценивается успех. Если проект достигает поставленных целей, инвесторы получают возврат основной суммы с процентами от финансирующей стороны, как правило, благотворительной организации или правительства. Эти облигации якобы снижают риск для правительств и благотворительных организаций, поскольку они платят только за конечные результаты, не инвестируя в социальные программы на начальном



этапе. Но цена за результаты является дорогой, поскольку инвесторы получают финансовую прибыль. Более того, антиправительственная позиция очевидна: финансовые инструменты лучше решают социальные проблемы, чем государственные услуги. Таким образом, облигации социального воздействия способствуют приватизации и финансиализации таких общественных благ, как образование.

Швейцарский многонациональный инвестиционный банк UBS стал первопроходцем в сфере образования. В рамках одной из таких облигаций воздействия на развитие инвесторы UBS получили 15-процентный доход от инвестиций, которые позволили неправительственной организации, управляющей частными школами с низкой платой за обучение, принять больше девочек в Раджастане, Индия. Став первым банком, включившим филантропическое подразделение (UBS Optimus) в структуру своего корпоративного управления, UBS создал стратегию управления состоянием для современных богатых людей, которые относятся к международному развитию как к технологической проблеме, ориентируясь на воздействие, финансовую прибыль и престиж якобы новаторских решений. “Мы хотим быть многим для богатых людей, – сказал Джон Мэтьюз, руководитель отдела управления частным капиталом и работе с лицами со сверхвысокими состояниями UBS Wealth Management Americas, – а не всем для всех” (Sorvino, 2016).

Вторая тенденция более мерзкая: некоммерческий статус филантропических фондов меняется на статус компании с ограниченной ответственностью. Инициатива Чан и Цукерберга (CZI), созданная в 2015 году, поступила именно так (Reiser, 2018). Построенная на средства, заработанные компанией Facebook, CZI стала пионером разрушительной филантропической стратегии, согласно которой большая часть налоговых льгот традиционных благотворительных организаций сохраняется и при этом раскрытие информации от некоммерческих организаций не требуется. Таким образом, власть сосредоточена в руках основателя компании Facebook Марка Цукерберга и его супруги Присциллы Чан при ограниченном общественном контроле. Эти недемократические юридические маневры в мире филантропии показательны, особенно когда речь идет о миллиардере, чье пожертвование 2010 года на поддержку государственной школы Ньюарка обошло общественный контроль, будучи направленным через фонд, членом совета директоров которого был тогдашний мэр Ньюарка Кори Букер. Russakoff (2015) назвал это “одним из самых сложных вопросов, связанных с частной филантропией в государственном образовании” (с. 65).

Стратегии управления состоянием сверхбогатых людей дают важное представление о различных эпохах налогообложения и отношения к государственному образованию. Карнеги олицетворяет быстрый экономический рост Позолоченного века, ограниченные

налоговые режимы и огромное неравенство. Форды символизируют золотую эру филантропии, связанную с успехами американских корпораций во время и после Второй мировой войны, когда налоги были высокими. Относительное отсутствие известных филантропических семей в 1980-х годах отражает неолиберальный поворот, когда экономическая теория “просачивания” доказала свое превосходство. И наконец, UBS Optimus и CZI отражают текущий момент, в котором доминируют финансы, дестабилизация и поиск влияния. Несмотря на эти изменения, логика филантропических потерь сохраняется. Правительство намеренно отказывается от налоговых поступлений, разрешая налоговые вычеты на благотворительность, надеясь, что богатые люди жертвуют не из корыстных побуждений, а по доброте душевной. История учит обратному.

Источники

Carnegie, A. (1901/2017). *The Gospel of Wealth*. Carnegie Corporation of New York.

Congressional Record. (1917). 55 Cong. Rec. S6729.

Doquette, N. J. (2019). Founders' Fortunes and Philanthropy: A History of the U.S. Charitable-Contribution Deduction. *Business History Review*, 93, 553-584.

Eleanor, L. (2000). *Brilliant, Private Charity and Public Inquiry: A History of the Filer and Peterson Commissions*. Indiana University Press.

Hudson, M. (2015). *Killing the host: how financial parasites and debt destroy the global economy*. ISLET-Verlag.

Nasaw, D. (2006). *Andrew Carnegie*. Penguin.

Odendahl, T. (1990). *Charity Begins at Home: Generosity and Self-Interest among the Philanthropic Elite*. Basic Books.

Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Harvard University Press.



Reiser, D. (2018). Disruptive Philanthropy: Chan-Zuckerberg, the limited liability company, and the millionaire next door. *Florida Law Review*, 70, 921- 969

Russakoff, D. (2015). *The Prize: Who's in Charge of America's Schools?* Houghton Mifflin Harcourt.

Sorvino, C. (2016, September 15). *Celebrities and billionaires talk innovative giving at UBS's first US philanthropy conference*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/chloesorvino/2016/09/15/celebrities-and-billionaires-talk-innovative-giving-at-ubss-first-us-philanthropy-conference/#9ad981166b97>



«Как был завоеван Запад»: что должны делать корпорации, заботящиеся об образовании

 Вернор Муноз, Руководитель Отдела по вопросам политики, защиты общественных интересов и компаний, Глобальная кампания по вопросам образования, Коста-Рика; бывший специальный докладчик ООН по вопросам права на образование (2004-2010)
 vernor@campaignforeducation.org

Резюме

В данной статье рассматривается роль Глобальной бизнес-коалиции по вопросам образования (ГБКО) (Global Business Coalition for Education, GBCE) в реализации ЦУР-4. В ней анализируются правовые и моральные обязательства корпораций по внесению вклада в финансирование государственных систем образования путем уплаты справедливых налогов в странах, где они получают прибыль, и предлагается принять соблюдение этого платежа в качестве требования для членства в ГБКО.

Ключевые слова

Корпорация
Деловая этика
Налоговое правосудие

В данной статье представлены некоторые размышления о роли [Глобальной бизнес-коалиции по вопросам образования \(ГБКО\)](#) в реализации [Повестки дня Целей устойчивого развития \(ЦУР\)](#) и, в частности, Цели 4: “Обеспечение инклюзивного и справедливого качественного образования и содействие возможностям обучения на протяжении всей жизни для всех”.

По загадочным причинам, первой ссылкой, пришедшей мне на ум, когда я решил написать об этом, был вестерн кинокомпании Метро-Голдвин-Майер (Metro-Goldwyn-Mayer, MGM) (1962), название которого носит эта статья. Фильм рассказывает историю четырех поколений, решительно настроенных на покорение диких земель во времена “золотой лихорадки” и готовых покорить или истребить коренные народы в условиях так называемого “закона и порядка”, поддерживаемого федеральными войсками США. Возможно, мы не найдем современного Джона Уэйна в ГБКО, хотя некоторые совпадения возникают, когда мы наблюдаем, как натурализуется захват территорий и как некоторые предприниматели понимают прогресс как хороший бизнес – благодаря возможностям, которые в фильме были на Диком Западе, а в нашу эпоху – в образовании

Образование: Еще одна золотая лихорадка

Экстраполируя старый язык MGM, для искателей бизнеса образование – это золотая территория нового рынка, где все можно потреблять, включая обучение. Однако для многих защитников гражданского общества, включая Глобальную кампанию по вопросам образования (Global Campaign for Education, GCE), образование – это право, которое открывает дверь к другим правам человека и является ключом к устойчивому развитию. Именно поэтому образование в первую очередь нуждается в государственном финансировании, а не в благотворительности или филантропии.

Международные нормы в области прав человека (Human rights law) включают эти цели в нескольких обязательных документах, в которых финансирование



образования установлено как центральное обязательство государства. Как отмечено в [Инчхонской декларации и Рамочной программе действий](#) (Framework for Action states), существует дефицит внешнего финансирования в размере 39 миллиардов долларов США, однако этот расчет не учитывает гораздо больший дефицит внутреннего финансирования. Единственный реальный способ для стран справиться с этим внутренним дефицитом - максимизировать имеющиеся доходы путем создания прогрессивных и расширенных внутренних систем налогообложения, пересмотра соглашений о налогах и роялти в корпоративном секторе и закрытия лазеек, которые позволяют частному сектору избегать налогов и уклоняться от них (Global Campaign for Education, 2016). Увеличив долю и размер бюджета, направляемого на образование, страны получают возможность расширить свои системы образования, подготовить больше и лучше учителей, повысить качество преподавания и обучения, а также обеспечить семьи ресурсами, необходимыми для успешного завершения их детьми образовательного цикла.

Налоговые обязательства: основы солидарности и социальной справедливости

Налоги обычно устанавливаются с помощью исчерпывающей законодательной базы, но многие компании прилагают все усилия, чтобы найти юридические лазейки, позволяющие избежать уплаты корпоративного налога. Агрессивное уклонение от уплаты налогов с целью сокращения размера уплачиваемых налогов и максимизации прибыли, возможно, аморально, но оно законно. В отличие от этого, уклонение от уплаты налогов незаконно, когда компании могут нанять лучших бухгалтеров и юридических консультантов, чтобы найти способ обойти существующие законы. Особенно тревожно, что многие крупные бухгалтерские фирмы активно участвуют в консультировании правительств по вопросам введения новых законов, а затем помогают своим клиентам обходить эти самые законы. Но что-то должно измениться, если мы хотим построить прогрессивные и расширенные внутренние системы налогообложения, чтобы обеспечить право на образование. Частный сектор, включая многонациональные корпорации, должен платить справедливую долю налогов в тех странах, где они получают прибыль.

В наше время глубокого неравенства, когда самые богатые наращивают свою власть за счет беднейших, то, что раньше считалось законным, теперь не всегда считается морально ответственным. Не платить (почти) никаких налогов в странах, где работают некоторые из крупнейших корпораций – в то время как эти же компании пользуются общественными товарами и услугами – это, конечно, не “справедливая доля” (Gribnau & Jallai, 2017), и все чаще активисты гражданского общества называют это морально предосудительным.

Моральная вина превращается в лицемерие, когда корпорации говорят о социальной ответственности; когда они объявляют и рекламируют себя радостными защитниками образования и даже участвуют в обсуждении образовательной политики, не выполняя при этом своих обязательств по уплате налогов, необходимых для финансирования образования.

Моральные недостатки крупных корпораций могут не вызывать нареканий в диком мире бизнеса, но, когда компании стремятся занять место за столом, где принимаются решения в сфере образования, стандарты должны быть выше. Участие в национальной и международной политике в области образования должно зависеть от репутации компаний как солидарных, прозрачных и взаимовыгодных, а самым важным показателем, пожалуй, является уплата справедливых налогов там, где они получают прибыль.

Уход от налогов сопряжен с огромными человеческими издержками, о чем свидетельствуют некоторые договорные органы и специальные процедуры ООН: “[i] неэффективные системы налогообложения, коррупция и ненадлежащее управление государственными доходами, в частности, от государственных предприятий и корпоративного налогообложения, могут ограничивать ресурсы, имеющиеся для осуществления прав детей” (Committee on the Rights of the Child, 2013) и “предприятия, которые сознательно уклоняются от уплаты налогов, целенаправленно лишают страны ресурсов, необходимых им для выполнения своих обязательств в области прав” (Sepúlveda, 2014).

Где кризис?

Глобальная коалиция бизнеса по вопросам образования (ГБКО) создает форум, на котором десятки ведущих компаний могут заявлять о своей приверженности делу образования и принимать участие в обсуждении образовательной политики, не сделав при этом одного-единственного шага, который мог бы стать наиболее преобразующим для продвижения права на образование, - принять обязательства платить справедливые налоги во всех странах, где они получают прибыль, не прибегая к агрессивным стратегиям ухода от налогов. К сожалению, в инициативе ГБКО по финансированию образования¹ нет ни одного упоминания о том, что компаниям необходимо платить свою справедливую долю налогов. Нет ни одного упоминания о влиянии этого обязательства на государственные бюджеты, и даже нет ни одного обязательства по поощрению лучшей налоговой практики корпораций.

Центральная идея ГБКО заключается в прекращении “глобального кризиса образования”². На самом деле, это сбивающий с толку посыл, поскольку он заставляет людей поверить, что препятствия, с которыми сталкиваются системы образования, вызваны внутренними проблемами, то есть кризис находится



в образовании. Этот посыл вводит в заблуждение и является безответственным, поскольку игнорирует фундаментальные факторы, лежащие в основе кризиса. Кризис существует в финансировании образования, и он отчасти вызван агрессивным уклонением богатейших компаний от уплаты налогов, в результате чего государственные бюджеты лишились средств для финансирования качественного государственного образования. Существует налоговый кризис, в решении которого ГБКО могла бы сыграть значительную роль, однако ее члены не планируют заниматься этим кризисом.

Перед лицом “глобального кризиса образования” ГБКО назначает свои корпорации-члены “активистами нового поколения», ответственными за повышение “квалификации сотрудников, потенциала доходов потребителей и процветания сообществ, в которых работает бизнес» (Global Campaign for Education, вебсайт). Это предложение, похоже, сформулировано с намерением реализовать видение и миссию ГБКО, цель которой – “обеспечить каждому ребенку наилучший старт в жизни, безопасное место для обучения и навыки для будущего”. В этой миссии отсутствуют ссылки на ЦУР-4 и не отражен финансовый кризис или реальная роль, которую корпоративные члены могут сыграть в изменении собственной корпоративной практики. Их приглашают и поощряют сесть за стол и представить себя в альтруистическом свете без необходимости менять какие-либо из своих существующих практик, без установления каких-либо планов или тестов, которые необходимо пройти. Они могут представить себя героями, просто помогающими вновь завоевать Запад.

Сам сайт ГБКО не очень прозрачен. На нем говорится о существовании большого числа членов, но указаны только корпорации-учредители и одна группа под названием “Компании-члены”, в составе которой 28 компаний. Изучив новости и доступную в Интернете информацию об этих членах ГБКО, я обнаружил, что 20 из 28 компаний упоминаются в серьезных делах об уходе от налогов, уклонении от уплаты налогов или других видах юридических вопросов, и, по крайней мере, одно название всплыло в печально известной базе данных “Panama Papers”³.

Ниже приведена ключевая информация, доступная в Интернете, о налоговых делах 28 компаний, но я решил убрать названия отдельных компаний, поскольку

необходимо провести более полное исследование, чтобы убедиться, что цитирование конкретных ссылок не приведет к судебным искам. Кроме того, смысл заключается в том, чтобы не бросать вызов отдельным компаниям, а подчеркнуть, что такова модель поведения многих компаний, входящих в ГБКО, которая, безусловно, требует системного ответа со стороны ГБКО.

- Компании создали “сложные бухгалтерские и юридические структуры, которые перемещают прибыль в Люксембург, страну с низким налогообложением, из стран с более высоким налогообложением, где находятся их штаб-квартиры или ведется большой бизнес”⁴.
- Компания “разработала новую схему ухода от налогов. Этот высокопроцентный кредит, выданный дочерней компанией в штате Делавэр, составляет более 35 миллиардов австралийских долларов”⁵.
- “...главный прокурор расследует налоговую структуру, использованную 48 членами ... в Португалии для перевода 53 миллионов евро из мальтийских компаний с целью уплаты более низких налогов”⁶.
- «...близка к соглашению о выплате от 1,3 до 1,4 миллиарда евро (1,5-1,6 миллиарда долларов), чтобы урегулировать спор с итальянскими властями по поводу неуплаченных налогов»⁷.
- “...компания согласилась выплатить 586 млн долларов и призналась, что закрывала глаза на то, что преступники использовали ее услуги для отмывания денег и мошенничества, сообщили в четверг власти США”⁸.
- “...огромный штраф в размере 456 млн долларов, выплаченный компанией в 2005 году, с целью урегулировать обвинения в продвижении незаконных налоговых убежищ в США - обвинения, которые вполне могли привести к краху компании, если бы последовало уголовное преследование”⁹.
- “... фирмы обвиняются в “агрессивном уклонении” от глобальных налогов в размере 100 миллиардов долларов (90,8 миллиарда евро) за последнее десятилетие”¹⁰.



Заключение

Самым важным вкладом, который большинство компаний ГБКО могли бы внести в сферу образования, была бы уплата справедливых налогов в странах, где они получают прибыль. Это укрепит государственные системы и послужит положительным примером для мобилизации частного сектора на реализацию права человека на образование. Уплата справедливых налогов является моральным обязательством и необходимым условием для тех частных субъектов, которые хотят внести свой вклад в обсуждение политики в области образования. Активное подтверждение уплаты справедливых налогов и обязательство предоставлять отчетность по странам должно стать неременным условием для вступления в ГБКО. Это требование будет действительно преобразующим, даже если оно будет введено сейчас и даже если компаниям-членам будет предоставлен годичный льготный период для пересмотра и реформирования своей практики. Время Covid-19 должно стать временем перехода и трансформации – это должно включать фундаментальные изменения в том, как частный сектор взаимодействует с государственным сектором и поддерживает его в сфере образования.

Примечания

1. <https://gbc-education.org/what-we-do/the-education-financing-initiative/>
2. <https://gbc-education.org/about-us/> Accessed July 19th 2020
3. <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/249298-paradise-papers-huge-chunk-dangotes-fortune-now-kept-tax-haven.html>
4. <https://www.lexisnexis.com/legalnewsroom/financial-fraud-law/b/blog/posts/accenture-pays-u-s-63-675-million-to-settle-bid-rigging-allegations> Accessed July 19th 2020
5. <http://www.world-psi.org/en/chevrons-aggressive-tax-avoidance-exposed-global-summit> Accessed July 19th 2020
6. https://www.maltatoday.com.mt/news/national/96556/portugal_chief_prosecutor_probes_deloitte_millioneuro_tax_structure_in_malta#.XxTvQp5KiUl Accessed July 19th 2020
7. <https://www.reuters.com/article/us-kering-tax-italy/gucci-owner-kering-close-to-settling-italian-tax-case-for-1-3-1-4-billion-euros-sources-idUSKCN1S10G8> Accessed July 19th 2020
8. <https://www.reuters.com/article/us-usa-western-union-settlement/western-union-admits-to-aiding-wire-fraud-to-pay-586-million-idUSKBN1532RL> Accessed July 19th 2020
9. <https://www.taxjustice.net/2017/09/18/kpmg-false-objectivity-big-four/> Accessed July 19th 2020
10. <https://www.irishtimes.com/business/technology/big-six-tech-companies-accused-of-aggressive-tax-avoidance-1.4101815> Accessed July 19th 2020

Источники

Committee on the Rights of the Child. (2013). *General Comment No. 16 on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, CRC/C/GC/16.

Darcy, S. (2017). 'The Elephant in the Room': Corporate Tax Avoidance & Business and Human Rights. *Business and Human Rights Journal*, 2(1), 1-30. <https://doi.org/10.1017/bhj.2016.23>

Global Campaign for Education. (2016). *Financing Matters: A toolkit on domestic financing for education*. https://www.campaignforeducation.org/docs/resources/GCE%20Financing_Matters_EN_WEB.pdf.

Gribnau, H., & Jallai, A. (2017). *Good Tax Governance: A Matter of Moral Responsibility and Transparency*. *Nordic Tax Journal*, 1(1), 70-88. <https://doi.org/10.1515/ntaxj-2017-0005>



Sepulveda, M. (2015). *Report of the United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. A/HRC/26/28. Special Rapporteur on extreme poverty and human rights.

Часть 5

Налогообложение и приватизация организаций образования



Выделение 4% ВВП на образование в Доминиканской Республике: Парадокс поддержки частного сектора

 **Элизабет Роберт**, специалист в области образования, Оксфам, Доминиканская Республика
 elisabeth.robert@oxfam.org

 **Хорхе Юллоа**, независимый советник, Доминиканская Республика
 jorgeulloa@gmail.com

Резюме

Несмотря на то, что с 2013 года Доминиканское государство выделяет 4% ВВП страны на государственное образование, система образования продолжает воспроизводить социальную сегрегацию. В данной статье показано, как использование государственных средств способствует такой сегрегации, поддерживая частное образование через трансферты некоммерческим организациям, гранты, налоговые льготы и соглашения о совместном управлении.

Ключевые слова

Захват
Гранты,
Соглашения о совместном управлении
Сегрегация
Налоговые льготы
Переводы

Введение

Почему в Доминиканской Республике сохраняется школьная сегрегация и очень низкое качество образования, если с 2013 года на государственное образование выделяется 4% национального ВВП? Анализ расходов министерства в 2018 году показывает, что часть этих средств фактически реинвестируется в частное образование. В этой статье объясняются налоговые механизмы, используемые для перенаправления таких ресурсов.

Правовая основа налоговых льгот и инвестиций в частное образование

Основным документом страны, устанавливающим правовые рамки образования, является Органический закон об образовании Доминиканской Республики (Закон 66-97). В Разделе 199 данного закона предусматриваются налоговые стимулы для частного образования, освобождающие все пожертвования компаний образовательным организациям от уплаты до 5% корпоративного подоходного налога, отменяются импортные тарифы, а также налог на передачу промышленных товаров и услуг (Transfer of Industrialized Goods and Services, ITBIS), материалов и оборудования для образовательных целей.

Положение о частных образовательных учреждениях, введенное в 2000 году в качестве нормы права (т.е. закона) Национальным советом по образованию, гласит, что такие учреждения “должны получать поддержку и сотрудничество со стороны официальных органов” [наш перевод]. Наконец, Конкордат 1954 года между Доминиканским государством и Святым Престолом (Ватиканом) также включает несколько положений, связанных с образованием, например, раздел 21:



“Доминиканское государство гарантирует Католической церкви полную свободу создавать и содержать школы любого типа и уровня под управлением церковной власти. Учитывая социальную пользу, которую они приносят народу, государство должно защищать их, а также стремиться оказывать им помощь в виде грантов” (Ulloa Morel, 2001; перевод наш).

За Конкордатом 1954 года недавно последовал ряд новых соглашений о совместном управлении между государством и религиозными организациями, которые мы обсудим позже.

Таблица 1: Налоговые механизмы, благоприятствующие частному образованию в Доминиканской Республике

Структура	Государственная политика	Организаторы	Влияние
Государственно-частное партнерство (ГЧП)	Закон о ГЧП (MEPyD, 2018)	Правительство, Министерство образования (MINERD) / Национальный совет частных компаний (CONEP) / IDB, Всемирный банк	В процессе принятия решений, связанных с образованием, в итоге выросло число сотрудников компаний
	Проект NEO-RD ¹	IDB / Корпоративная инициатива в области образования (EDUCA)	Внедрение в 28 политехнических школах
Государственные расходы	Переводы некоммерческим организациям (НКО)	НКО	Государственные расходы: 729,5 млн доминиканских песо (DOP) (2018) ²
	Переводы приходам	Церкви и приходы	
	Стипендии отдельным гражданам	Министерство образования Доминиканской Республики (MINERD)	800 учеников получили выгоду в 2017 году, но за счет денежных переводов в частные школы
Договоры о совместном управлении школами	Рамочное соглашение Конференции Доминиканского епископата (CED)	Конференция Доминиканского епископата (CED)	Меньший контроль со стороны государства за реализацией политики в области образования. Привилегированный правовой статус: учреждения находятся под защитой государственной системы и получают льготы по соглашениям
	Соглашение между Христианским представительством и круглым столом (MEDIREC) и Доминиканской конфедерацией евангельского единства (CODUE)	Евангелические церкви	
	Другие двусторонние соглашения (в том числе с салезианцами)	Религиозные организации, не придерживающиеся рамочных соглашений	
Налоговые затраты	Закон 179-09	Главное управление внутренних доходов (DGII) / Частные школы	Стимул к частному образованию. Снижение сбора доходов и фискальной способности государства. Налоговые вычеты на сумму более 300 млн DOP

Источник: Хорхе Юллоа, 2020



В таблице 1 приведены некоторые последствия этих законов и соглашений, показывающие различные способы, с помощью которых частные поставщики услуг получают выгоду с точки зрения налогообложения.

Переводы из Министерства образования в частный сектор

Как показано в таблице 2 ниже, существует четыре основных вида трансфертов из бюджета Министерства образования (MINERD) в частный сектор: текущие трансферты некоммерческим (НКО) и частным организациям, гранты организациям и отдельным гражданам, налоговые расходы и соглашения о совместном управлении.

а. Текущие трансферты НКО и частным организациям

Общая сумма трансфертов НКО (за исключением церквей и приходов) с 2015 по 2016 год увеличилась на 4% и на 20% – с 2016 по 2017 год, общее число НКО достигло 203 в 2017 году. Ежегодные ассигнования на одну НКО в период с 2015 по 2018 год в среднем составляли 687 000 DOP. К 2017 году 40 основных НКО из 203, включенных в список MINERD, получали почти два миллиона DOP в год по сравнению с 700 000 DOP в качестве помощи.

В 2018 году трансферты частным компаниям в 12 раз превысили инвестиции в профессиональное образование³.

Аналогичным образом, с 2015 по 2017 год трансферты церквям и приходам выросли на 25%, достигнув общего числа 236 в 2017 году. Самый высокий квинтиль в среднем составляет почти два миллиона, а общий средний показатель – 600 000 доминиканских песо.

В 2018 году приходы получили в 20 раз больше средств, чем было вложено для гендерного равенства в образовании⁴.

б. Стипендии отдельным гражданам

В институциональном отчете Министерства образования ДР за 2017 год говорится, что “806 студентов, имеющих стипендии, находились под наблюдением в 94 частных образовательных центрах, которые они посещают в рамках региональных отделений образования Сантьяго, Санто-Доминго 10 и Санто-Доминго 15” (MINERD, 2017; наш перевод). В рамках этой программы Национальный институт благосостояния студентов (INABIE) способствует “прогрессу и академическим успехам, в первую очередь, тех студентов, которые имеют ограниченные финансовые ресурсы, тем самым способствуя равному доступу к образовательным возможностям для студенческого населения” (inabie.gob.do; наш перевод). В 2018 году бюджет, выделенный на стипендии и образовательные поездки, в 8 раз превысил финансирование научных исследований области образования.⁵

Таблица 2: Объем государственных инвестиций, связанных с механизмами приватизации

Текущие переводы из MINERD в НКО и частные организации	Доминиканское песо
Частный сектор (2018)	445 000 000
НКО и церковные приходы (2018)	729 381 912
Промежуточный итог	1 174 381 912
Гранты организациям и отдельным гражданам	
Помощь и пожертвования отдельным гражданам (2018)	238 200 000
Стипендии и образовательные поездки (2018)	1 266 400 000
Промежуточный итог	1 504 600 000
Налоговые расходы	
Освобождение от налога на передачу промышленных товаров и услуг (ITBIS), предоставленное частным образовательным центрам	11 830 000 000
Вычеты по подоходному налогу для школ	73 000 000
Вычет из подоходного налога (ISR) для семей, инвестирующих в образование (2018)	316 000 000
Вычеты по акцизному налогу (ISC) и по налогу на использование товаров и лицензий	3 100 000
Промежуточный итог	12 222 100 000
Соглашения о совместном управлении	
Соглашения о совместном управлении с церквями	246 000 000
Промежуточный итог	246 000 000
ИТОГО	15 147 081 912

Источник: Хорхе Юллоа, на основе информации Главного бюджетного управления Доминиканской Республики (DIGEPRES), 2018 г.



в. Налоговые расходы на образование

В Доминиканской Республике образование на всех уровнях освобождено от налога на передачу промышленных товаров и услуг (ITBIS). По оценкам, в 2018 году государство отказалось от 11 830 DOP в виде прямых налогов на образование благодаря освобождению от ITBIS, то есть от 10% всех налоговых расходов. Следующими по налоговым вычетам для сектора образования являются налоговые расходы, полученные от вычетов по подоходному налогу школ, составляющие 73 млн DOP (DGII, 2018, с. 22).

В соответствии с Законом 179-09, общее число служащих, специалистов и внештатных работников, которые при подаче налоговой декларации могут включить расходы на образование (на личное образование и образование своих прямых неработающих иждивенцев) в качестве дохода, освобожденного от подоходного налога (ISR), увеличилось в четыре раза менее чем за десять лет. Однако средний размер вычета на душу населения снизился с 9 900 DOP в 2010 году до 7 650 DOP в 2018 году. Несмотря на то, что в ежемесячном исчислении эта сумма не кажется большой (около 630 DOP), она выше, чем другие образовательные гранты, такие как Школьный ваучер *Estudiando Progreso* (BEEP) – условный трансферт, предусматривающий от 250 до 500 DOP в месяц на ученика, живущего в крайней бедности (DGII, 2018, с. 22). Среди 10 учебных заведений, сообщивших о получении самых высоких скидок, 6 являются частными университетами, а 4 – известными двуязычными школами⁶.

В течение 2018 года освобождение от ISR только расходов на частное образование было выше, чем статья бюджета на открытие образовательных центров, требующих технологических инструментов и оборудования. Налоговые расходы на образование были выше, чем инвестиции, сделанные в строительство, расширение и восстановление школьных зданий в течение того же года (MINERD, 2018, с.с. 19 и 98)⁷.

г. Соглашения о совместном управлении

Что касается приватизации договоров о совместном управлении, то здесь баланс весьма неоднозначен: с одной стороны, государство получает выгоду от частных организаций (многие из которых изначально были полностью государственными, но впоследствии были переданы религиозным учреждениям)⁸, а с другой стороны, оно делегирует и передает ряд административных функций отдельным гражданам (Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C., 2017, с. 46). В любом случае, очевидно, что в последние годы сформировалась определенная структура, в рамках которой как католические, так и евангелические церкви имеют доступ

к государственному бюджету для поддержки своей деятельности, исходя из того, что они предоставляют образовательные услуги.

В бюджет на 2018 год включена статья “Соглашения о совместном управлении с церквями” (Таблица 3), на которую выделено 246 миллионов DOP⁹. Не выполняя мандат, предусмотренный Пактом об образовании, в котором “государство обязуется содействовать общенациональной дискуссии о светском образовании и/или включении религии в образование” (CES, 2014, с. 12; наш перевод), эти соглашения расширяют конфессиональный характер образования в Доминиканской Республике, что негативно сказывается на цели обеспечения всеобщего доступа к образованию.

Закключение

В 2018 году из доминиканского бюджета на государственное образование в общей сложности 15 147 081 912 DOP (4% от ВВП) фактически было выделено на частное образование. Эта сумма равна стоимости обучения 261 157 учащихся в государственном секторе¹⁰, что составляет 54% от общего числа детей в возрасте от 3 до 17 лет, не посещавших школы в 2018 году. Эти трансферты и налоговые льготы, способствующие процессам приватизации, являются результатом лоббирования и законодательной базы, благоприятствующей тем группам, которые представлены в качестве бенефициаров. Таким образом, экономические элиты получают определенные финансовые выгоды от образовательной политики, усугубляющей социальную сегрегацию (Cañete Alonso, 2018) и следят за тем, чтобы их привилегии сохранялись или расширялись.

Государственное образование в Доминиканской Республике считается некачественным, в то время как частное образование ассоциируется с хорошим качеством образования и/или с возможностью восходящей социальной мобильности, но не потому, что оно действительно качественное, а скорее потому, что оно представляет собой социально-экономический дифференцирующий фактор, то есть свидетельствует о принадлежности к определенному социальному классу, представители которого могут позволить себе частное образование. Поэтому сокращение социального разрыва в образовании требует переориентации государственной политики в отношении частного сектора и обеспечения того, чтобы государственные инвестиции были направлены исключительно на повышение качества государственного образования.



Таблица 3: Соглашения о совместном управлении между MINERD и различными религиозными учреждениями

Соглашения и рамочные соглашения	Дата	Сроки соглашения	Зачисление	Управление	Образовательные центры
Епархия Ла-Вега, Понтон-центр	2014	25 лет	Бесплатное	Религиозное сообщество	1
Архиепископство Сантьяго / Фонд Synergies Cares	2013	1 год с возможностью продления	Не указано	Смешанное	1
Центр полноценного образования имени Падре Фантино	2014	5 лет	Не указано	Религиозное сообщество	1
Конгрегация Hermanas Misioneras del Sagrado Corazón	2014	10 лет	Бесплатное	Смешанное	1
Межведомственная епархия Нуэстра-Сеньора-де-Альтаграсия	2014	25 лет	Бесплатное	Религиозное сообщество	1
Политехнический институт Лойолы	2014	4 года	Бесплатное	Религиозное сообщество	2
Ла-Ора-де-Диос	2014	10 лет	Не указано	Смешанное	1
Салезианское сообщество	2014	5 лет	Бесплатное после 2016 года	Религиозное сообщество	11
Епархия Сан-Хуан-де-ла-Магуана	2014	5 лет	Бесплатное	Смешанное	30
Конференция епископата	2015	На неограниченный срок	Бесплатное, но не всех организациях	Религиозное сообщество	131
Христианское представительство и круглый стол (MEDIREC)	2017	10 лет	Бесплатное	Смешанное	32
Доминиканская конфедерация евангелического единства (CODUE)	2019	На неограниченный срок	Не указано	Смешанное	Unspecified

Источник: Таблица Хорхе Юллоа, составленная на основе информации Главного бюджетного управления Доминиканской Республики (DIGEPRES), 2018 год. Цвета относятся к различным религиям или религиозным группам.



Примечания

1. См. вебсайт организации EDUCA, <http://www.educa.org.do/proyecto/neo-rd/>
2. МЕРУД. Переводы в некоммерческие организации в 2018 г.
3. 445 миллионов доминиканских песо, инвестированных в частный сектор, разделены на 35 427 047 777 миллионов песо, инвестированных в техническое и профессиональное образование.
4. 141,8 миллиона доминиканских песо инвестировали в церкви и приходы, что разделено на 7,1 миллиона песо, инвестированных в гендерное равенство.
5. 1266 миллионов доминиканских песо инвестировали в стипендии и образовательные поездки, разделенные на 156,3 миллиона песо, вложенные в научные исследования.
6. 1. PUCMM; 2. Universidad APEC; 3. INTEC; 4. Carol Morgan School; 5. UNIBE; 6. UNPHU; 7. Colegio Bilingüe New Horizons; 8. CE Lux Mundi; 9. St. Patrick School of Santo Domingo; 10. Educación Integral, SRL.
7. 180,5 миллиона доминиканских песо.
8. В эту группу входят почти все крупные политехнические школы.
9. Эта цифра не включает инвестиции в инфраструктуру или эксплуатационные расходы на содержание этих школ в соответствии с соглашениями.
10. 15 147 миллионов доминиканских песо инвестировали в приватизацию, разделенные на 58 000 доминиканских песо, что составляет среднюю сумму на одного учащегося с точки зрения обучения в государственном секторе в 2018 году. Обратите внимание, что, согласно Доминиканской инициативе за качественное образование (IDEC), в 2018 году общее количество детей в возрасте от 3 до 17 лет, не посещавших школу, составило 483 092 человека.

Источники

Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). *Subsidios administrados*. Vicepresidencia de la República Dominicana. ADESS. <http://www.adess.gob.do/subsidios-sociales/subsidios-administrados/>

Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxfam.

Consejo Económico y Social (CES). (2014). *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana*.

Dirección General de Impuestos Internos (DGII). (2018). *Estimaciones del gasto tributario*.

Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). *Becas escolares*. Ministerio de Educación, INABIE. <http://inabie.gob.do/index.php/servicios/programa-de-servicio-social/becas-escolares>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2018). *Alianzas Público Privadas para el Desarrollo Sostenible*. República Dominicana.

Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). (2017). *Memorias 2017*.



Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). (2018). *Plan Operativo Anual (POA)*.

Ulloa Morel, L. (2001). *Estado, Iglesia y Educación en la República Dominicana (1930-1986): Implicaciones Educativas de los Concordatos de 1954*. De Colores.

Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C. (2017). *La privatización de la educación en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona.



Ресурсы, ограничивающие права: Фискальная политика, неравенство и право на образование коренных народов Перу¹

 Серджио Чапаро Хернандес, менеджер программы, Центр по вопросам социальных и экономических прав, США
 schaparro@cesr.org

 Лаура Адриаенсенс, США
 laura.adriaensens@hotmail.com

Резюме

В данной статье исследуется право на образование в Перу и утверждается, что финансовая политика ограничивает реализацию этого права, особенно для коренных народов. Сосредоточив внимание на политике двуязычного, межкультурного образования, мы пришли к выводам, что нехватка финансирования создала значительные препятствия для обеспечения коренных народов качественным и культурно приемлемым образованием.

Ключевые слова

Межкультурное образование
Фискальная политика
Неравенство
Коренные народы

Введение: Коренные народы Перу и право на образование

За последние несколько десятилетий Перу добилась значительных успехов в сокращении бедности и приобрела имидж страны с процветающей и устойчивой экономикой. Однако социальный прогресс не охватил всех в равной степени, что привело к значительным различиям по гендерному, этническому, расовому и классовому признакам. Несмотря на то, что Перу добилась быстрого сокращения уровня бедности по доходам, сравнительный анализ десяти латиноамериканских стран показывает, что территориальные различия в уровнях бедности в этой стране являются самыми высокими в регионе (RIMISP, 2019). Кроме того, наблюдается сомнительный прогресс в тех показателях человеческого развития, которые выходят за рамки базового доступа и охвата и касаются качества здравоохранения и образования. По мере того, как экономический рост, основанный на сырьевом буме, прекращается, возникают серьезные вопросы об устойчивости перуанской экономической модели и достаточности ее инвестиций в соблюдение прав и оказания услуг.

Социально-экономическое неравенство в Перу наглядно отражается в глубоких различиях, существующих в реализации социальных прав коренного населения. В настоящее время в Перу проживает 55 различных коренных народов и функционируют 47 оригинальных языков². В 2019 году уровень бедности среди коренного населения, говорящего на родном языке, был почти вдвое выше (30,5%), чем среди тех, для кого родным языком является испанский (17,6%). В сельской



местности уровень бедности среди носителей языков коренных народов составляет 42,5% (INEI, Национальный институт статистики и информатики, 2020).

Представители коренных общин сталкиваются с жесткой дискриминацией на рынке труда и ограниченным доступом к возможностям образования. Перуанское государство также не в состоянии гарантировать коренным народам качественное, культурно приемлемое образование, что воспроизводит этническую и расовую сегрегацию и приводит к огромным различиям в показателях образования.

Перу предприняла некоторые шаги по устранению этих последствий путем создания государственной политики двуязычного, межкультурного образования (bilingual, intercultural education, BIE), направленной на то, чтобы дети коренных народов могли получать образование на своем родном языке, а испанский был вторым языком. Эта политика играет важную роль в погашении исторического долга перед коренными народами и направлена на сохранение языкового и культурного разнообразия Перу. Однако недостаток финансирования создает значительные препятствия для ее адекватной реализации. Пандемия Covid-19, вероятно, усугубит эти проблемы.

В данной статье налоговая политика определяется как ключевой фактор, объясняющий ограниченный доступ коренных народов к качественному образованию, и в более широком смысле обсуждается роль, которую налоговая политика должна играть в снижении социально-экономического неравенства и обеспечении прав человека. В статье сначала дается обзор политики, результатов и проблем BIE, затем исследуется роль налоговой политики в обеспечении права на образование, после чего излагаются выводы и рекомендации.

Политика двуязычного, межкультурного образования (BIE)

Несмотря на значительный прогресс в обеспечении доступа к образованию, Перу сталкивается с большими проблемами, касающимися как качества преподавания, так и сохранения огромного неравенства в результатах образования. В 2015 году по итогам международных тестов PISA Перу была одной из стран с самыми низкими показателями. Менее 50% учащихся достигли удовлетворительного уровня в понимании прочитанного, а в случае с учащимися из числа коренного населения этого уровня достигли только 26% (Vegas, M., & Paredes, S., 2016). Гендерные разрывы в показателях доступа и качества образования огромны: восемь из десяти женщин из числа коренного населения в сельских районах не окончили среднюю школу (INEI, 2007).

Политика поддержки двуязычного, межкультурного образования (BIE) является смелым ответом по устранению этих пробелов и обеспечению того, чтобы

коренные народы могли жить в достойных и равных условиях. Конституция Перу признает BIE как право, а Закон об общем образовании устанавливает, что государство должно гарантировать обучение учащихся как на их родном языке, так и на испанском³.

Когда политика BIE реализуется должным образом, она обеспечивает превосходные результаты по сравнению с испаноязычным образованием для носителей языков коренных народов. Продолжительность обучения на родном языке является наиболее важным фактором в прогнозировании успешных результатов для двуязычных учащихся (Bonetti, C. и др., 2018). По результатам национальных экзаменов, наблюдался значительный прогресс в успеваемости учащихся с BIE в период между 2012 и 2016 годами, как в школах с несколькими учителями, так и в школах с одним учителем в нескольких классах (Ministerio de Educación, 2016). Однако в 2016-2018 годах произошло значительное снижение результатов обучения, зафиксированных BIE. Это ухудшение, которое проявилось также в некоторых других областях общей оценки на национальном уровне, правительство объясняет внешними причинами, такими как разрушительные социально-экономические последствия климатического явления “Эль-Ниньо Костеро” в 2017 году и забастовка учителей в том же году (La República, 2019). Однако недавние неудачи необходимо оценивать с учетом внутренних причин.

Одним из важнейших внутренних факторов является распределение ресурсов, которое далеко от того, что необходимо для выполнения обязательств Перу в области прав человека. Действительно, общие инвестиции в образование остаются в Перу на низком уровне. В то время как государственные расходы на образование в 2016 году составляли около 5,1% от ВВП в странах ОЭСР и 4,5% в странах Латинской Америки, Перу тратило на образование только 3,8% своего ВВП (UNE-SCO Institute for Statistics, n.d.). Для коренных народов инвестиции в их образование еще ниже: в 2017 году бюджетные ассигнования на двуязычное, межкультурное образование составили всего 0,6% бюджета на образование и 0,1% общих государственных расходов, хотя четверть населения Перу идентифицирует себя как коренное. С 2017 года бюджетные обязательства государства в отношении BIE еще больше ослабли, сильно подорвав устойчивость и качество BIE, а также право на образование детей коренных народов⁴.

Пандемия Covid-19, вероятно, еще больше увеличит этнические разрывы в плане доступа к образованию и его качества вследствие отсутствия для сообществ адекватных альтернатив очным занятиям из-за низкого уровня подключения к интернету. В 2018 году только 15,9% женщин и 24,3% мужчин из числа коренных народов имели доступ к интернету, по сравнению с 56,7% женщин и 61,2% мужчин, не принадлежащих к коренным народам (INEI, 2019). Несмотря на то, что



правительство Перу предоставило доступ к планшетам более чем 840 000 сельских домохозяйств (Ministerio de Educación, 2020) и запустило стратегию “Обучение на дому” (Aprendo en Casa), направленную на охват детей коренных народов посредством теле- и радиоуроков на их языках (Díaz, 2020), доступность и стандарты качества этой стратегии далеки от тех, к которым имеют доступ домохозяйства некоренных народов в городах (Lechleiter, M., & Vidarte, R., 2020).

Роль фискальной политики в обеспечении права на образование

Недостаток финансирования ВІЕ отражает более глубокую структурную проблему. Ключевым фактором, объясняющим ограниченный доступ коренных народов к образованию, является фискальная политика, поскольку она определяет объем доступных государственных ресурсов и, следовательно, масштабы существующей политики в борьбе с социально-экономическим неравенством. Перу имеет слабый государственный потенциал для сбора достаточных ресурсов в целях инвестирования в политику, гарантирующую права человека – в частности, экономические, социальные и культурные права.

На протяжении десятилетий Перу была одной из стран Латинской Америки с самыми низкими показателями сбора налоговых поступлений и, соответственно, с низкими инвестициями в социальную политику. По уровню налоговых поступлений Перу по-прежнему значительно отстает от среднего показателя в Латинской Америке и ОЭСР. В 2017 году среднее налоговое бремя в ОЭСР и Латинской Америке было, соответственно, в 14,4 и 2,2 раза выше, чем в Перу. Более того, согласно исследованиям МВФ, фискальные усилия Перу в 2013 году достигли лишь 53% от потенциального сбора налогов (Fenochietto, R., & Pessino, C., 2013). Что касается доходов от капитала, дивиденды физических лиц не облагаются налогом (Deloitte US, 2019), и только 2,4% доходов в 2017 году поступило в казну от налогов на богатство (например, налогов на недвижимость), что значительно ниже среднего показателя ОЭСР в 5,7% и среднего показателя по Латинской Америке в 3,4% (ОЭСР, 2019). Сырьевой бум не изменил низкие показатели собираемости налогов в Перу, поскольку государство получает относительно небольшую долю доходов от добычи полезных ископаемых по сравнению со средними показателями по региону, а инвестиции в такие сферы, как образование и здравоохранение, привели к очень незначительному росту в процентах от общего ВВП, что ставит Перу далеко позади своих соседей. Примечательно, что в Перу существует широкий спектр налоговых льгот и других фискальных преимуществ, от которых, в основном, выигрывают корпорации. Потери, связанные с контрабандой, уклонением от уплаты налогов и уходом от налогов, оцениваются примерно в 7,5% ВВП Перу (Castaneda, C. P., 2016). Располагая этими ресурсами, государство могло бы удвоить бюджет на образование.

Слабые действия государства в борьбе с уклонением от уплаты налогов усиливают привилегированное положение субъектов с большей способностью вносить взносы в государственную казну, еще больше сокращая ресурсы государства и перекладывая налоговое бремя на остальное население. Более того, управление бюджетными средствами в стране характеризуется серьезными сбоями в обеспечении прозрачности, участия и подотчетности, что подрывает моральный дух налогоплательщиков и доверие населения к государственным институтам (Machado, R., 2014).

Несмотря на то, что ряд международных организаций (включая ОЭСР (OECD, 2016), членом которой стремится стать правительство страны) и национальных игроков подчеркивают острую необходимость усиления сбора налоговых доходов и перераспределительного потенциала государства, корыстные интересы стоят на пути налоговых реформ, в которых страна остро нуждается (Durand, F., 2017). Отказ от проведения этих реформ нанесет ущерб не только тем, кто остался за бортом модели развития последних лет, но и тем, кто до сих пор извлекал из нее выгоду, поскольку достигнутый ограниченный прогресс не будет устойчивым с течением времени из-за фискальной слабости перуанского государства.

Заключение

Сегодня Перу переживает социальный кризис в отношении коренных народов, которые по-прежнему сталкиваются с глубокими и диспропорциональными препятствиями в реализации своих прав, включая право на образование. В некоторых случаях такое неравенство ставит под угрозу само существование коренных народов и этническое разнообразие страны. Несмотря на прогресс, достигнутый к 2018 году в обеспечении права на образование коренных народов, политические усилия и распределение ресурсов далеки от приемлемого выполнения перуанским государством обязательств в области прав человека. В данной статье было показано, что сохранение высокого уровня неравенства в Перу в значительной степени объясняется отсутствием фискальной политики, позволяющей обеспечить адекватное и справедливое финансирование программ, имеющих решающее значение для гарантии социальных прав. Например, официальные оценки ресурсов, потерянных из-за уклонения от уплаты подоходного налога, показывают, что эта сумма превышает общий объем государственных расходов на образование (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Случай Перу и возникающие в связи с ним вопросы свидетельствуют о тех проблемах, с которыми сегодня сталкивается повестка дня в области прав человека в борьбе с фискальной политикой и другими структурными причинами лишения людей прав, которые выходят за рамки минимальных основных обязательств. Тем не менее, у перуанского государства, безусловно, есть возможности для финансирования основных



направлений социальной политики. Оно должно предпринять шаги для более активной мобилизации ресурсов, достаточных для предоставления качественных государственных услуг для всех. Перу следует укрепить перераспределительный потенциал как налоговой системы, так и государственных расходов, с тем чтобы способствовать устранению огромного социально-экономического неравенства и шире использовать инновационные, прогрессивные фискальные инструменты, включая “зеленые” налоги и налоги на здравоохранение. Потенциал прямых прогрессивных налогов, таких как подоходный налог с населения и налог на богатство, может способствовать устойчивому развитию и сокращению территориального, расового, этнического и гендерного неравенства, от которого страдает страна. Наконец, Перу следует укрепить фискальный пакт, который был бы более справедливым, прозрачным и открытым для участия, а также способствовал бы восстановлению доверия граждан к институтам власти.

Примечания

1. Данная статья основана на отчете Центра экономических и социальных прав “Несправедливость в отношении прав человека: Налоговая политика, неравенство и социальные права в Перу”. (2019). Полный текст доклада (на испанском языке) доступен здесь: <http://www.cesr.org/un-techo-injusto-los-derechos>.
2. В 2019 году были опубликованы результаты Третьей переписи коренных общин 2017 года, которая зарегистрировала 2073 общины, принадлежащие к 44 коренным или исконным народам и говорящие на 40 коренных или исконных языках. Однако организации коренных народов выразили серьезную озабоченность по поводу разработки и проведения переписи (Рабочая группа по коренным народам Национального координатора по правам человека: альтернативный доклад. Выполнение обязательств перуанского государства по Конвенции МОТ 169. (2018). Доступно: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Alternativo_2018.pdf).
3. Право на двуязычное, межкультурное образование также признано в практике Конституционного суда Перу (решения № 4232- 2004-AA/ТС, 0091-2005-РА/ТС и 4646-2007-РА/ТС). В то время как в статье 17 Конституции говорится лишь о том, что государство должно содействовать двуязычному и межкультурному образованию в соответствии с особенностями каждого района, статья 28 Конвенции МОТ № 169 гласит, что “дети, принадлежащие к соответствующим народам, должны, где это практически возможно, обучаться чтению и письму на своем родном языке или на языке, наиболее распространенном в группе, к которой они принадлежат. Если это практически неосуществимо, компетентные органы проводят консультации с этими народами с целью принятия мер для достижения этой цели” (ILO, Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (№ 169), ст. 28).
4. Эти данные взяты из официальной онлайн базы данных по бюджетным расходам. - Портал экономической прозрачности. Дружественный запрос SIAF. Обновлено 18 марта 2019 года. Получено с сайта: https://www.cesr.org/sites/default/files/Techo_Injusto_Online.pdf



Источники

Bonetti, C., Corbetta, S., Bustamante, F., & Vergara, A. (2018). *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/6134/Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Castaneda, C. P. (2016). *Según la OCDE alta evasión fiscal afecta al desarrollo y al crecimiento inclusivo*. Informe Económico, La Cámara. <https://www.cameralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/iedep-revista/iedep.070316.pdf>

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2019). *Informe: Pobreza y Desigualdad*. <https://webnueva.rimisp.org/noticia/descarga-el-informe-latinoamericano-pobreza-y-desigualdad-2019/>

Deloitte US. (2019). *International Tax Peru Highlights 2019* (Issue January). <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-peruhighlights-2019.pdf>

Díaz, N. D. (2020, May 29). *Aprender en mi propia lengua: el estado de la Educación Intercultural Bilingüe en época de pandemia*. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/eldominical/columna/aprender-en-mi-propia-lengua-el-estado-de-la-educacion-intercultural-bilingue-en-epoca-de-pandemia-opinion-minedu-noticia/?ref=ecr>

Durand, F. (2017). *Juegos de poder: Política Tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Oxfam America.

Fenochietto, R., & Pessino, C. (2013). *Understanding Countries' Tax Effort*. *IMF Working Papers* Vol. 13, Issue 244. <https://doi.org/10.5089/9781484301272.001>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2007). *Censos Nacionales 2007 XI De Población y VI de Vivienda*. <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

INEI. (2019). *Perú: Brechas de Género 2019*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

INEI. (2020). *Informe técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2008 - 2019*. https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_pobreza2019.pdf

La República. (2019). *Altos y bajos en los resultados de la evaluación a escolares*. <https://larepublica.pe/sociedad/1445025-altos-bajos-resultados-evaluacion-escolares/>

Lechleiter, M., & Vidarte, R. (2020). *El sistema educativo peruano: en busca de la calidad y equidad en tiempos de Covid-19*. Blog de La Educación Mundial. <https://educacionmundialblog.wordpress.com/2020/04/06/el-sistema-educativo-peruano-en-busca-de-la-calidad-y-equidad-en-tiempos-de-Covid-19/>

Machado, R. (2014). *Diagnóstico Sobre el Estado Del Marco Fiscal y la Estructura Productiva en el Perú*. Oxfam.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Marco Macroeconómico Multianual (2017-2019)*. República del Perú. <https://studylib.es/doc/4532792/marco-macroeconomico-multianual-2017-2019>

Ministerio de Educación. (2016). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes*. República del Perú. <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/presentacion-ECE-2016.pdf>

Ministerio de Educación. (2020, April 18). *Minedu comprará más de 840 mil tablets con internet móvil Para escolares de zonas alejadas* [Press Release]. República del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/126152-minedu-comprara-mas-de840-mil-tablets-con-internetmovil-para-escolares-dezonas-alejadas>

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2016). *Estudio multidimensional del Perú Volumen 2: Análisis detallado y recomendaciones (Mensajes Principales)*. http://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf

OECD. (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.1787/888933941061>

UNESCO Institute for Statistics. (n.d.). *Government expenditure on education, total (% of GDP)*. World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>



Vegas, M., & Paredes, S. (2016). *Educación De Calidad Con Equidad para El Desarrollo Nacional*. Consorcio de Investigación Económica y Social. http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje_4_1dpcompleto_educacion-mvegas_y_sparedes.pdf

Часть 6

Общественные движения и борьба за образование и налоги



Профсоюзы учителей выступают за справедливое налогообложение

 **Денис Синайоло**, Директор по странам Африки, Всемирная федерация профсоюзов учителей Education International, Гана
 dennis.sinyolo@ei-ie.org

Резюме

В этой статье обсуждаются усилия профсоюзов учителей, направленные на увеличение внутреннего финансирования государственного образования и налоговой справедливости. В этой статье показано, как учительские профсоюзы, объединенные под эгидой Всемирной федерации профсоюзов учителей Education International (EI), используют результаты исследований, эффективную мобилизацию и координацию для проведения кампаний против приватизации и коммерциализации образования и для стимулирования увеличения государственного финансирования образования, особенно в развивающихся странах.

Ключевые слова

Учителя
Профсоюзы учителей
Налоговая справедливость
Приватизация
Финансирование образования

Введение

Учителя имеют значение. Учителя вдохновляют учеников, воспитывают и поддерживают их в приобретении знаний, навыков, ценностей, установок, склонностей, компетенций и способностей для полного раскрытия их потенциала. Они готовят детей, молодежь и взрослых к жизни и работе. Данные исследований неопровержимы: учителя являются наиболее значимым внутришкольным фактором, определяющим качество образования (OECD, 2006; Sinyolo, D., 2018). Глобальное обязательство по обеспечению инклюзивного, справедливого, качественного образования и возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех закреплено в [Цели устойчивого развития](#) (ЦУР-4) Повестки дня в области устойчивого развития ООН на период до 2030 года. Однако оно не может быть достигнуто без достаточного количества подготовленных, квалифицированных и наделенных полномочиями учителей. Неудивительно, что значительная часть бюджета любой страны на образование инвестируется в учителей – в том числе, в их зарплаты, пособия, обучение и профессиональное развитие.

Несмотря на очевидную важность учительских кадров, правительствам многих стран еще предстоит обеспечить адекватные инвестиции в учителей. Нехватка учителей продолжает подрывать достижение ЦУР-4 по качественному образованию, причем для того, чтобы сделать это обязательство реальностью к 2030 году, необходимо 69 миллионов новых учителей. Во всем мире 86% учителей начальных школ имеют соответствующую подготовку, но этот показатель еще ниже в странах Южной Азии (77%), Карибского бассейна (70%) и Африки к югу от Сахары (62%). В странах ОЭСР учителя начальных школ зарабатывают 81% от того, что зарабатывают другие специалисты с аналогичным высшим образованием, работающие полный рабочий день в других секторах (UNESCO Institute for Statistics, 2015).

Во многих странах с низким и средним уровнем дохода зарплата учителей значительно ниже, и иногда учителя по несколько месяцев не получают зарплату. Еще более удручающая ситуация в странах, которые полагаются на внешнюю помощь для оплаты труда учителей. Выплата заработной платы не может зависеть от таких

краткосрочных и непредсказуемых источников дохода, как помощь. Напротив, зарплата учителей, как основная статья любого бюджета на образование – нуждается в предсказуемых доходах, поступающих от внутренних налогов. Любые устойчивые инвестиции в учителей требуют достаточной мобилизации внутренних налоговых поступлений и обеспечения того, чтобы справедливая доля этих поступлений выделялась на образование. Справедливое и прогрессивное налогообложение всегда дает наиболее значительные ресурсы для бюджетов образования в целом и для учителей, в частности.

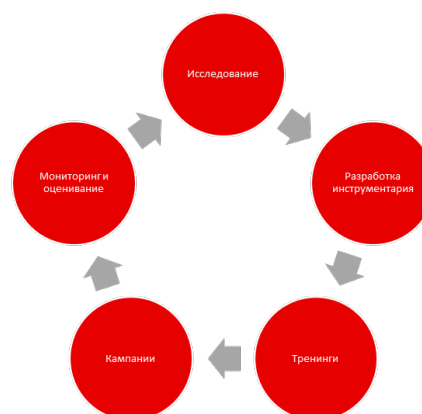
Профсоюзы учителей и финансирование образования

Всемирная федерация профсоюзов учителей [Education International \(EI\)](#) и ее организации-члены выступают за адекватную мобилизацию внутренних ресурсов и инвестиции в образование и учителей. В рамках кампании “[Объединимся ради качественного образования](#)”, начатой на Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2013 года, EI призвала правительства обеспечить включение в повестку дня развития после 2015 года (в качестве отдельной цели в области образования) адекватные инвестиции в образование и прекращение приватизации и коммерциализации образования. Третья цель кампании получила дальнейшее развитие в 2015 году в нынешней кампании “Глобальный ответ на приватизацию и коммерциализацию образования” (далее – «Глобальный ответ»). В рамках этой кампании Education International и профсоюзы учителей призывают корпорации и частных провайдеров образовательных услуг, таких как Bridge International Academies, прекратить “наживаться на детях” (EI, 2016).

Профсоюзы объединяют усилия с гражданским обществом и НПО

Education International и ActionAid сотрудничают в рамках так называемого “[Парктонского соглашения](#)”, принятого в Йоханнесбурге в отеле Parktonian в апреле 2006 года. В этих рекомендациях (позднее обновленных в новое Соглашение о партнерстве в Кейп-Косте, Гана, в октябре 2019 года) изложены общие позиции в отношении финансирования образования, непрофессиональных учителей, гендера и образования, ВИЧ и образования, управления школами, приватизации и этического кодекса. В 2009 году в рамках Парктонского соглашения Education International и ActionAid разработали [инструментарий по финансированию образования](#). Оригинальный инструментарий был использован для поддержки совместных субрегиональных семинаров по наращиванию потенциала в Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2010 и 2011 годах. Семинары были построены по следующей циклической модели (Рисунок 10):

Рисунок 1: Финансирование образования: модель обучения



Источник: на основе авторского анализа, концептуализации и адаптации из (Sinyolo, D., 2018)

Как показано на рисунке, модель обучения основана на результатах исследований. Процесс начался со сбора данных о финансировании образования, включая анализ ситуации с финансированием образования в каждой стране-участнице. Данные исследований использовались для разработки инструментария, программы обучения и информационно-пропагандистской деятельности. Пятидневная программа обучения была рассчитана на руководителей профсоюзов учителей и национальных образовательных коалиций Глобальной кампании за образование (Global Campaign for Education, GCE). Слушатели получили знания не только об основных принципах финансирования образования, но и о разработке и проведении успешных национальных пропагандистских мероприятий и кампаний. Они разрабатывали планы в командах стран-участниц и совместно приступали к их реализации. К сожалению, недостаточное финансирование не позволило обеспечить жизнеспособность этой полезной программы. Однако позднее, в 2018 году, Education International и ActionAid совместно с GCE обновили [инструментарий по финансированию образования](#). Несмотря на то, что на основе пересмотренного инструментария не было организовано конкретных совместных программ обучения, руководители EI, сотрудники и союзы учителей, особенно в развивающихся странах, сочли его бесценным ресурсом. Инструментарий структурирован вокруг увеличения следующих аспектов финансирования образования:

А) Увеличение доли бюджета на образование

Рамочная программа “Образование 2030” призывает правительства выделять на образование не менее 4-6% ВВП или не менее 15-20% национального бюджета страны. Развивающимся странам рекомендуется выделять на образование не менее 6% ВВП или 20% бюджета. Многие страны (Демократическая Республика Конго, Эритрея, Нигерия, Пакистан, Зимбабве) все еще не достигли этого показателя, согласованного на международном уровне.



Б) Увеличение общего размера государственных бюджетов

Простые шаги по увеличению общего размера бюджета могут значительно увеличить внутренние ресурсы, доступные для образования, например, путем увеличения отношения налогов к ВВП за счет прогрессивной налоговой политики или борьбы с агрессивным уклонением от налогов, уходом от налогов, налоговыми каникулами и коррупцией. В этом и заключается суть связи между образованием и налогами.

В) Повышение чувствительности бюджета к приоритетам политики

Распределение бюджетных средств на образование должно учитывать инклюзивность и справедливость. Страны, которые вкладывают разумные средства в то, чтобы сделать свои системы образования более справедливыми, добиваются значительного прогресса в повышении общей успеваемости (Niemi, H., Toom, A., & Kallioniemi, A., 2012).

Г) Усиление контроля над бюджетом

Если люди не уверены в том, что выделенные бюджетные средства будут потрачены должным образом, трудно выступать за увеличение объема ресурсов. Существует много положительных примеров [контроля за исполнением бюджета](#) на национальном и местном уровнях, групп общественного аудита, отслеживающих расходы бюджетных средств на образование, чтобы они доходили до школ, учащихся и учителей. Кампания [«Финансирование имеет значение»](#) предлагает практические ресурсы для использования данной схемы по увеличению вышеназванных аспектов финансирования образования. Это была первая систематическая попытка установить практические связи между работой в области налоговой справедливости (в разделе «Размер») и образованием.

Кампания глобального реагирования

Education International признает, что до тех пор, пока не произойдет трансформация государственного финансирования образования в целях обеспечения качественных государственных школ, приватизация будет продолжать продвигаться в качестве (ложного) решения. Поэтому кампания [«Глобальный ответ приватизации и коммерциализации образования»](#) сыграла решающую роль в мобилизации учительских профсоюзов на борьбу с частными коммерческими провайдерами образования и их корпоративными спонсорами, такими как Pearson и Всемирный банк (Riep, C. 2015). Кампания «Глобальный ответ» также обратилась к

межправительственным организациям и правительствам, требуя от них регулирования деятельности частных провайдеров и одновременно принятия на себя полной ответственности за финансирование и обеспечение справедливого качественного государственного образования для всех. Совместно с профсоюзами учителей и другими партнерами «Глобальному ответу» удалось оспорить деятельность сети международных школ Bridge International Academies в Кении и Уганде, в результате чего правительство и суд приняли решение приостановить или прекратить их деятельность или заставить их следовать национальным стандартам. Кампания «Глобальный ответ» смогла разоблачить [недобросовестную деятельность частных провайдеров образования](#) и повысить осведомленность о необходимости финансирования и укрепления государственного образования. И недавно была достигнута крупная победа, когда Всемирный банк решил [прекратить финансирование](#) сети международных школ Bridge International Academies. Кроме того, Education International удалось добиться от ЮНЕСКО исключения сети международных школ [Bridge International Academies](#) из недавно созданной Глобальной образовательной коалиции Covid-19.

Уроки, извлеченные из кампании «Глобальный ответ», показывают, что ее успех был достигнут в основном благодаря методу работы, основанному на разработках кампаний, подкрепленных стратегическими исследованиями, коммуникацией, а также единством и солидарностью профсоюзов учителей и партнеров. Education International планирует усилить кампанию «Глобальный ответ», передав координацию ее деятельности региональным офисам, которые находятся ближе к месту событий. Кампания «Глобальный ответ» также включена в новый стратегический план организации Education International и интегрирована со стратегической целью финансирования образования.

Борьба за финансирование государственного образования и противостояние приватизации – две стороны одной медали. Когда государственное финансирование сокращается, приватизация берет верх, а когда государственное финансирование должным образом увеличивается, приватизация должна исчезнуть. Таким образом, Education International будет продолжать не только бороться с приватизацией и коммерциализацией образования, но и требовать увеличения и улучшения финансирования образования за счет прогрессивного и справедливого налогообложения.



Заключение

В данной статье кратко рассмотрено, как организация Education International и ее членские организации (профсоюзы учителей) добиваются увеличения инвестиций в образование и учителей; как Education International использовала данные исследований для информационного обеспечения и усиления своей правозащитной деятельности, добиваясь налоговой справедливости и увеличения внутренних ресурсов на образование. Мобилизация профсоюзов, эффективная координация и сотрудничество с единомышленниками – неправительственными организациями (НПО) и партнерами из гражданского общества – стали залогом успеха усилий Education International. Однако еще многое предстоит сделать для привлечения большего объема внутреннего финансирования образования, чтобы обеспечить справедливое, инклюзивное и качественное государственное образование для всех, включая наиболее маргинализированные слои населения. Налоговая справедливость – вот ответ.

Источники

Education International. (2016). *Bridge vs. Reality: A study of Bridge International Academies' for profit schools in Kenya*. Education International and Kenya National Union of Teachers.

Niemi, H., Toom, A., & Kallioniemi, A. (2012). *The Miracle of Education: The principles and practices of teaching in Finnish schools*. Sense Publishers.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2006). *Teachers matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*.

Riep C., & Machacek, M. (2016). *Schooling the poor profitably: the innovations and deprivations of Bridge International Academies in Uganda*. Education International.

Riep, C. (2015). *Corporatized Education in the Philippines: Pearson, Ayala Corporation and the Emergence of Affordable Private Education Centers (APEC)*. Education International.

Sinyolo, D. (2017). Improving teacher quality, status and conditions: The role of teacher organisations. In M. Akiba & G. K. LeTendre (Eds.), *International Handbook of Teacher Quality and Policy*, pp 151-161. Routledge.

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2015). *UIS Fact Sheet: Sustainable Development Goal for education cannot advance without more teachers* (No. 33).



Кто будет платить за образование? Дело о справедливом налогообложении и объединяющихся движениях



Каролин Отим, Координатор по глобальной политике и кампаниям – Африка, Всемирный союз для справедливого налогообложения



caroline@globaltaxjustice.org

Резюме

Мировые лидеры взяли на себя обязательство обеспечить инклюзивное, справедливое и качественное образование на всех уровнях. Однако миру не хватает финансов для достижения этой важнейшей цели - отчасти из-за уклонения от уплаты налогов, когда ресурсы прячутся в “налоговых гаванях”. Развивающиеся страны, уязвимые группы населения, женщины и девочки расплачиваются за эту несправедливость и будут расплачиваться до тех пор, пока не будут проведены глобальные реформы.

Ключевые слова

Справедливое налогообложение
Образование
Гендер
Незаконные финансовые потоки (НФП)
ЦУР-4

Где деньги на образование?

Комплексная дорожная карта целей и показателей, лежащих в основе Целей устойчивого развития (ЦУР), стала важной вехой в процессе обеспечения того, чтобы все страны, на всех уровнях развития, встали на путь достижения ЦУР (United Nations General Assembly, 2015). ЦУР определили повестку дня на период до 2030 года по преобразованию мира путем одновременного обеспечения благосостояния людей, экономического процветания и охраны окружающей среды. ЦУР-4 направлена на обеспечение инклюзивного, справедливого, качественного образования и поощрение возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех. Но, несмотря на то, что потребности в образовании во всем мире огромны, инвестиции в образование были недостаточными и неэффективными как на внутреннем, так и на международном уровнях (Global Partnership for Education, GPE, 2018). Ежегодный дефицит внешнего финансирования в 2015-2030 годах для достижения всеобщего качественного дошкольного, начального и среднего образования в странах с низким и ниже среднего уровнем доходов составляет 39 млрд долларов США (Глобальный доклад по мониторингу образования, 2015). В [Инчхонской рамочной программе действий](#) содержится призыв к правительствам выделять на образование не менее 4%-6% от ВВП и не менее 15%-20% государственных расходов, однако каждая четвертая страна не выполняет обе эти задачи (Education for All, EFA, 2015). До знакового 2030 года осталось менее десяти лет, и мир, скорее всего, не достигнет своей цели - качественного образования для всех, - если правительства не задействуют и не максимизируют все имеющиеся ресурсы для финансирования образования.

Мобилизация внутренних ресурсов через налогообложение является наиболее устойчивым источником госдоходов для оплаты государственных услуг, на которые полагается общество. В 2015 году на третьем саммите “Финансирование развития” в Аддис-



Абебе была подчеркнута важность внутренних ресурсов для экономического развития и финансирования будущих целей устойчивого развития (United Nations, 2015). В пункте 20 Аддис-Абебской программы действий (AAAA) говорится, что государственная политика, мобилизация и эффективное использование внутренних ресурсов, подкрепленные принципом национальной ответственности, имеют центральное значение для общего стремления к устойчивому развитию, включая достижение ЦУР - 4 в области образования.

К сожалению, нарушенная международная налоговая и финансовая архитектура, позволяющая существовать незаконным финансовым потокам (НФП), уклоняться и уходить от уплаты налогов богатым людям и транснациональным корпорациям (ТНК), ежегодно обходится развивающимся странам в миллиарды долларов США. Отчет 2015 года Группы высокого уровня по НФП из Африки, возглавляемой Мбеки, показывает, что, по самым скромным оценкам, НФП из Африки составляют от 30 до 60 миллиардов долларов США в год и быстро увеличиваются в течение последнего десятилетия (Africa Union, 2015). Исследования показывают, что в 2008 году НФП из Африки превысили суммы, необходимые для покрытия внешнего долга континента, и могли быть эквивалентны всей официальной помощи развитию (ОПР), полученной Африкой в период 1970-2008 годов (Global Financial Integrity, GFI, 2008). Это часть неработающей налоговой системы, которая позволяет ТНК минимизировать свое налоговое бремя путем перевода прибыли в офшорные “налоговые гавани” и тайные юрисдикции, а также лоббировать получение низких или нулевых ставок корпоративного подоходного налога за счет растущего использования правительствами щедрых налоговых льгот и стимулов. По оценкам МВФ, “налоговые гавани” обходятся правительствам от 500 до 600 миллиардов долларов США в год в виде недополученных доходов от корпоративного налога (Crivelli, E. и др., 2018). В сочетании с политикой, предусматривающей опору на частный сектор и меры жесткой экономии, это привело к серьезному подрыву способности государства мобилизовать внутренние ресурсы, необходимые для инвестиций в социальные секторы, включая образование. В настоящее время многие страны не выполняют свои минимальные международные обязательства в отношении бюджетного финансирования социальных секторов - например, финансирование образования не соответствует международному показателю, равному 20% от общего объема бюджетных ассигнований (GPE, 2018).

Утечка ресурсов через НФП, уклонение и уход от уплаты налогов лишает государственные бюджеты средств, необходимых для финансирования таких государственных услуг, как образование. Когда госуслуги лишены финансирования, а налоги собираются и расходуются несправедливо, самую высокую цену за это платят женщины и девочки. Сегодня во всем мире

124 миллиона девочек и мальчиков не посещают школу, из них 1 из 8 девочек (63,1 миллиона) по сравнению с 1 из 9 мальчиков (61 миллион), что свидетельствует о значительном гендерном разрыве (UNESCO, 2018). Еще большее число детей бросают школу, не научившись читать и писать. Образование - один из сильнейших инструментов, которыми располагает правительство для сокращения неравенства, улучшения положения самых бедных граждан и выравнивания “игрового поля”. Если бы все женщины получили начальное образование, то материнская смертность, по оценкам, сократилась бы на две трети, а детская - на 15% (UNESCO, 2013). Образование, финансируемое государством, обладает наибольшим преобразующим потенциалом, в то время как высокая доля частного участия в образовании ухудшает социальную мобильность и подрывает потенциал образования в борьбе с неравенством (GPE, 2016).

Гендерное равенство в образовании остается приоритетом и требует одновременного решения на многих фронтах - экономическом, социальном, политическом и культурном. Правительствам необходимо уделять первоочередное внимание тому, чтобы все девочки, независимо от того, насколько они бедны, изолированы или находятся в неблагоприятном положении, имели возможность регулярно посещать школу, что исключает перерывы на менструации, раннюю беременность, принудительные браки, материнские травмы и смерти, а также бремя ухода за детьми и домашнего хозяйства. При решении вопросов образования и налогообложения необходим подход, основанный на соблюдении прав человека, который подразумевает устранение исторического и структурного неравенства в целях обеспечения доступа к качественному образованию на всех уровнях. Особое внимание должно быть обращено на то, как различные формы неравенства переплетаются друг с другом, обуславливая неравные результаты для маргинализированных и уязвимых групп. Для достижения более высокого уровня образования необходимо срочно обеспечить налоговую справедливость, причем правительства должны принять меры уже сейчас. Они должны максимально использовать все имеющиеся ресурсы и выделять адекватные средства на сектор образования, что позволит образовательным системам выполнить обязательства по обеспечению образования для всех. Прогрессивная система налогообложения и расходования средств может обеспечить значительные поступления в бюджет. Например, Эквадор утроил свои расходы на образование: с 225 млн долларов США в 2003-2006 годах до 941 млн долларов США в 2007-2010 годах благодаря эффективной политике мобилизации налогов (GPE, 2016).

Правительства, выступающие за реформы, многосторонние учреждения и гражданское общество работают вместе, чтобы преодолевать препятствия,



создаваемые утечкой налогов. Бросая вызов существующему положению, движение за налоговую справедливость и движение за образование создают альянсы на всех уровнях, обеспечивая безопасное пространство для непосредственных участников кампаний за финансирование образования, и укрепляя глобальную интеграцию организаций, выступающих за налоговую и образовательную справедливость. Эти два движения находятся на переднем крае борьбы за финансирование образования путем мобилизации внутренних ресурсов в форме прогрессивного налогообложения, поднимая эти вопросы на глобальном, региональном и национальном уровнях. Глобальный альянс за налоговую справедливость (Global Alliance for Tax Justice, GATJ) и Глобальная кампания за образование (Global Campaign for Education, GCE) совместно призывают правительства выполнить свои обязательства, устранив дефицит финансирования образования путем расширения многостороннего сотрудничества в борьбе с НФП, уклонением от уплаты налогов и злоупотреблением корпоративными налогами. Мы призываем многонациональные корпорации платить свою долю налогов там, где они ведут бизнес, и выступаем за переосмысление и реформу глобальной системы корпоративного налогообложения, поддерживая создание глобального налогового органа для установления глобальных налоговых правил.

Набирает силу движение, которое на всех уровнях открывает возможность для укрепления связей между движениями за налоговую справедливость и движениями в области образования. GATJ, его региональные сети и национальные коалиции сейчас все больше связывают себя с GCE и ее региональными и национальными коалициями. Признается общность проблем и необходимость проведения совместных кампаний по борьбе за справедливость в сфере налогообложения и образования. Этот процесс ускоряется и углубляется в рамках инновационного проекта, который объединяет движения за налоговую справедливость и образование в Замбии, Сенегале и Непале. Его цель - коллективное укрепление их совместного правозащитного потенциала и обеспечение инклюзивного, инновационного, межсекторного политического диалога по налоговым поступлениям и бюджетам на образование на национальном, региональном и глобальном уровнях. Альянс между сторонниками налоговой справедливости и образования обещает быть преобразующим.

Источники

Africa Union. (2015). *Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*. https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf

Crivelli, E., de Mooij, R. A., & Keen, M. (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries* (IMF Working Paper 15/118). International Monetary Fund.

Global Campaign for Education (GCE). (2016). *Private Profit Public Loss: Why the push for low-fee private schools is throwing quality education off track*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL_FINAL%20EDITION_15%20SEPT%202016_A4_WEB.pdf

Global Financial Integrity. (2008). *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*. https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_africareport_web.pdf

Global Partnership for Education (GPE). (2018). *GPE's Engagement on Domestic Financing for Education* [Policy Brief]. https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-02-gpe-domestic-policy-brief_web.pdf

International Monetary Fund (IMF). (2019). *Finance & Development*, 56(3)

UNESCO. (2014). *Pricing the right to education: the cost of reaching new targets by 2030 (Education for All Global Monitoring Report)*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002266/226662E.pdf>

UNESCO. *Data for Sustainable Development Goals*. <http://uis.unesco.org/>

UNESCO. (2013). *Education Transforms Lives*. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/excel/dme/Press-Release-En.pdf>

United Nations. (2015). *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

United Nations General Assembly. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

5-й специальный выпуск NORRAG (NSI 05)
Региональное русскоязычное издание, март 2022
Англоязычное издание, ноябрь 2020



Network for international policies and
cooperation in education and training
Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | а/я 1672
1211 Женева 1, Швейцария
+41 (0) 22 908 45 47
norrag@graduateinstitute.ch



@norrag



@norrag.network



vimeo.com/norrag

www.norrag.org/nsi

О NUGSE

Высшая школа образования Назарбаев Университета является центром образовательных исследований и признанным лидером в обучении по магистерским и докторским программам среднего и высшего образования в Центральной Азии. Школа интенсивно и успешно проводит исследования, наиболее приоритетными из которых являются исследования в области инклюзивного и трехязычного образования, управления и менеджмента в высшем образовании. Преподаватели и сотрудники Школы вовлечены в проводимые в Казахстане процессы преобразований и улучшений системы образования. Школа также транслирует наиболее актуальные и эффективные знания и практики в образовании правительству, учебным заведениям страны и казахстанскому обществу в целом. На базе Высшей школы образования реализуются стратегические исследовательские партнерские проекты, непосредственно связанные с логикой обновления содержания среднего образования и расширением автономии университетов.



Высшая школа образования Назарбаев Университета
Проспект Кабанбай Батыра, 53
Нур-Султан, Республика Казахстан
+7 7172 70 66 27, +7 7172 70 63 96
gse.research@nu.edu.kz
www.gse.nu.edu.kz

ISSN 2571-8010



9 772571 801003