

Джагдиш Бхагвати
НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ
«УТЕЧКИ МОЗГОВ»

Bhagwati Jagdish
The brain drain tax proposal, selections

Предложение

3. Альтернативные предложения по проблеме «утечки мозгов»

Меры, предлагаемые для решения проблемы «утечки мозгов», можно разделить на три категории:

- (1) Предложения, направленные на уменьшение «утечки мозгов»;
- (2) Предложения, признающие неизбежность «утечки мозгов», но ориентированные на уменьшение ее отрицательных последствий для развивающихся стран;
- (3) Предложения, признающие неизбежность и «утечки мозгов», и ее последствий, но ставящие задачу использования «утечки мозгов» для привлечения ресурсов, необходимых для развития менее развитых стран — отдельных стран, страдающих от «утечки мозгов» или развивающихся стран в целом.

Нет необходимости говорить о том, что *одно и то же* предложение может быть отнесено и к более чем одной из указанных категорий. Так, например, приводимое в этой книге предложение о введении дополнительного налога на доходы квалифицированных специалистов-эмигрантов из развивающихся стран и о направлении полученных таким образом средств на нужды развития слаборазвитых стран, в случае его осуществления, вполне может привести к

уменьшению (хотя бы незначительному) «утечки мозгов» ввиду сокращения чистых доходов эмигрантов, обосновавшихся в развитых странах; оно может также уменьшить неблагоприятное воздействие «утечки мозгов» на положение развивающихся стран за счет уменьшения требований повышения зарплаток специалистов в этих странах (так как чистые заработки эмигрантов в развитых странах с введением данного налога сократятся); наконец, данное предложение, несомненно, обеспечит привлечение ресурсов, необходимых для развития менее развитых стран — ведь этот дополнительный налог по существу будет представлять собой изъятие части повышенных доходов, получаемых специалистами, эмигрировавшими в развитые страны, и направление полученных средств в развивающиеся страны; таким образом, здесь мы имеем дело с «комплексным» предложением.

Далее, будет полезным разбить соответствующие предложения на следующие группы:

- (1) Требующие действий со стороны развивающейся страны;
- (2) Требующие действий со стороны развитой страны;
- (3) Предполагающие совместные действия развивающихся и развитых стран.

Наконец, предложения, требующие совместных действий развивающихся и развитых стран, также можно разделить на две группы:

- (1) Те, которые могут быть осуществлены на двусторонней основе;
- (2) Требующие совместных действий многих стран.

3.1. Предложения по уменьшению «утечки мозгов»

Предложения, направленные на уменьшение «утечки мозгов», пользуются наибольшей популярностью в ходе большинства дискуссий по данной проблеме; при этом предлагаемые меры можно подразделить на «ограничительные» и «стимулирующие».

3.1.1. Ограничительные меры.

Такие меры в развивающихся странах, несомненно, представляют собой аналог ограничений иммиграции, практикуемых в развитых странах; последние уже сейчас ограничивают общий приток специалистов желательными для той или иной страны количествами; в то же время принятие предлагаемых ограничений развивающимися странами может изменить доли выходцев из развитых и развивающихся стран в общем числе иммигрирующих специалистов. Эти ограничения могут принимать форму у невыдачи паспортов желающим эмигрировать специалистам, введения обязательного срока работы в стране для выпускников вузов (что предусмотрено для выпускников медицинских вузов во многих странах) или иных мер, затрудняющих эмиграцию специалистов (например, в Индии запрещено проведение экзаменов, предусмотренных Американской медицинской ассоциацией для иностранных врачей, желающих работать в США; соответственно, выпускникам индийских медицинских вузов трудно получить право на въезд в США, и многие из них сдают эти экзамены во время «туристических» поездок за границу — в Маниле и других местах). Лишь немногие из этих ограничений могут быть по-настоящему действенными для тех студентов, которые остаются за рубежом по окончании своего обучения, хотя и здесь имеется опыт правительства Шри-Ланки, которое обуславливало возобновление заграничных паспортов переводом средств на родину и другими условиями и вполне могло лишить эмигрантов возможности продления паспортов в попытке принудить их к возвращению в страну.

Однако, как правило — что уже отмечалось — такие ограничения оказываются как раздражающими, так и преодолимыми (причем преодолевают их по преимуществу люди влиятельные или хитроумные) и в силу этого вызывают досаду у тех самых специалистов, для удержания которых в стране они и предназначены; это обстоятельство может неблагоприятно отражаться на эффективности работы специалистов и на их патриотизм. Поэтому такие ограничения применяются лишь в отдельных случаях и порой отменяются (как это было недавно в Шри-Ланке) под давлением протестующих специалистов.

Что касается развитых стран, то за последнее время единственной политической мерой, направленной на уменьшение притока квалифицированных специалистов из развивающихся стран (что не обязательно означает общее сокращение иммиграции специалистов), было ныне не действующее в США правило, согласно которому специалисты из развивающихся стран, работавшие в США по программам обмена, должны были возвращаться в свои или в иные слаборазвитые страны и лишь через два года после этого получали право вновь прибыть в США в качестве иммигрантов.

3.1.2. Стимулирующие меры.

Предложения данной категории, как правило, должны осуществляться в развивающихся странах и имеют своей целью сделать эмиграцию из этих стран менее привлекательной. Соответственно обычно предлагаются такие меры, как повышение заработной платы специалистов, улучшение условий для научных исследований и т. д. Но, хотя некоторые из существенных характеристик жизни специалистов в развивающихся странах и поддаются улучшению, основная трудность заключается в невозможности значительного и широкомасштабного сокращения разрыва между профессиональными возможностями специалистов в развитых и в развивающихся странах при столь различной обеспеченности этих групп стран ресурсами. Кроме того, рекомендации по дальнейшему повышению заработков специалистов в развивающихся странах, с тем чтобы довести их до международного уровня, способствуют росту неравенства и уменьшению общего благосостояния этих стран — и они, несомненно, не могут игнорировать эти последствия рекомендуемых мер. Таким образом, даже если такая политика и могла бы осуществляться в значительных масштабах и соответственно приводить к сокращению оттока квалифицированных кадров, прежде чем одобрить ее, развивающимся странам все равно пришлось бы тщательно оценивать ее прочие, негативные эффекты.

Здесь необходимо вновь упомянуть приводимый порой аргумент, согласно которому системы образования в некоторых развивающихся странах чрезмерно раздуты, что приводит к безработице среди специалистов, непосредственным результатом которой и является эмиграция квалифицированных специалистов. Этот аргумент будет рассмотрен далее; здесь же необходимо отметить, что если бы было возможно уменьшить общий выпуск специалистов в любой из стран, откуда эмигрируют квалифицированные кадры, то такое сокращение *ceteris paribus* (независимо от уровня безработицы) способствовало бы уменьшению эмиграции в развитые страны, где заработки специалистов более высоки — благодаря повышению (при «нормальных» условиях) доходности образования в данной развивающейся стране. Однако желательность проведения такой политики зависела бы от конкретных условий рынка труда и от социальных целей, которые ставит перед собой данная развивающаяся страна. Так, если бы при сокращении общего выпуска специалистов уменьшилось *чистое* предложение квалифи-

цированных кадров в стране (то есть их общее предложение за вычетом эмиграции), то данное явление вполне можно было бы рассматривать как серьезный негативный эффект проводимой политики. Даже в том случае, когда ситуация на рынке труда характеризуется временным «избытком» квалифицированных кадров при неизменном уровне зарплаты, можно с полным правом предположить, что сокращение предложения специалистов (даже при сохранении их избытка) воспрепятствует привлечению специалистов данной категории (например, врачей) для работы в сельской местности, которая имеет высокую общественную ценность. Другими словами, желательность ограничения выпуска специалистов той категории, для которой характерна эмиграция, никоим образом нельзя считать очевидной. Далее, с политической точки зрения, ограничение возможностей получения образования, даже если оно считается желательным, представляется чрезвычайно маловероятным — особенно в условиях, когда возможность эмиграции еще более увеличивает привлекательность образования.

Если обратиться к тем стимулирующим мерам, которые могут быть осуществлены развитыми странами, с тем чтобы уменьшить утечку специалистов из развивающихся стран, то здесь выделяются два вида. Во-первых, можно уменьшить привлекательность окончательной эмиграции *ceteris paribus* путем предоставления специалистам из развивающихся стран доступа к ресурсам развитых стран — различными способами. Так, если говорить о научных исследованиях, то крупнейшие фонды развитых стран уже учредили программы финансирования регулярных и продолжительных визитов ученых развивающихся стран в университеты и институты развитых стран: это позволяет сделать флирт эффективным заменителем брака! Такие программы позволяют ученым развивающихся стран, не меняя постоянного места жительства, продолжать работу по созданию институтов и т. п. в своих странах, где оклады существенно ниже, и одновременно повышать уровень своего среднего дохода и наслаждаться интеллектуальными стимулами, связанными с поездками за границу. Наряду с такими программами существуют и программы финансирования визитов ученых развитых стран в институты развивающихся стран. Разумеется, в обоих этих случаях результаты могут оказаться и негативными вследствие плохого руководства программами: так, если в развивающихся странах поездки за рубеж организуются и распределяются по принципу протектирования, то такая программа способствует тому, что энергия местных специалистов расходуется на обзаведение нужными связями; если же средства расходуются на привлечение малокомпетентных, но высокооплачиваемых ученых из развитых стран, то это вполне может вызвать недовольство местных талантливых ученых.

Во-вторых, развитые страны могли бы *ceteris paribus* обеспечить уменьшение «утечки мозгов» из развивающихся стран путем введения дополнительного налога на доходы, получаемые специалистами-эмигрантами в странах их пребывания; данное предложение анализируется в этой книге. Эконометрический анализ «утечки мозгов» в США позволяет предположить, что любое уменьшение заработной платы в развитых странах (чистой, после уплаты налогов) относительно развивающихся стран оказывает негативное — хотя и незначительное — воздействие на иммиграционные потоки. По существу, такой налог на «утечку мозгов» мог бы переориентировать ограниченную в развитых странах иммиграцию с развивающихся стран (гражданам которых пришлось бы выплачивать этот налог) на другие развитые страны (эмигрирующие граждане которых налога платить не будут).

3.2. Предложения по уменьшению последствий «утечки мозгов» для развивающихся стран

Предложения, направленные на смягчение последствий «утечки мозгов» для развивающихся стран, по существу, касаются, прежде всего, развитых стран. Суть этих предложений сводится к организации компенсационного финансирования: убытки, которые несут вследствие «утечки мозгов» развивающиеся страны, предполагается компенсировать либо за счет *стран, принимающих эмигрантов*, либо за счет самих *эмигрантов*. Сюда же можно отнести и идею о том, что развитые страны должны «возмещать» «изъятие» ими специалистов путем предоставления технической помощи развивающимся странам: на практике иногда составляются балансы притока и оттока квалифицированных кадров за счет «утечки мозгов» и разрабатываются программы оказания технической помощи. Но не говоря уже о том, что идея подобного «возмещения» несостоятельна ввиду скрытых различий в качестве рассматриваемых категорий специалистов, два этих потока обладают асимметрией, которая имеет чрезвычайно важное значение: эмиграция специалистов может порождать у развивающихся стран стремление сравняться с другими странами, и привлечение иностранных специалистов в порядке технической помощи может только усилить, но не ослабить этот эффект; развивающиеся страны вполне могут — и зачастую будут — придавать особое значение наличию собственных квалифицированных кадров, позволяющих не зависеть от технической помощи, которая может внезапно прекратиться и т. д.

Если обратиться теперь к предложениям об организации компенсационного финансирования — за счет принимающих стран или за счет самих эмигрантов, то существенной проблемой является то, что данные предложения подразумевают наличие общей согласованной методологии и процедур определения ущерба, который должен быть компенсирован развивающимся странам. Трудно представить себе, как можно достигнуть такого согласия, учитывая значительные разногласия, которые порой могут возникать между экономистами, занимающимися этими вопросами; но даже если бы это согласие имело место, то не приходится сомневаться в том, что размеры ущерба будут ежегодно изменяться, приводя к эквивалентным изменениям в размерах предстоящих компенсационных выплат (а если будет взиматься налог с эмигрантов, то и ставка этого налога также, скорее всего, будет изменяться). Таким образом, использование убытков развивающихся стран в качестве базы для выплаты компенсаций (сборов) тем развивающимся странам, которые сталкиваются с явлением «утечки мозгов» — процедура довольно непрактичная — если только не рассматривать ее как некоторую общую методику, которую нельзя использовать как способ получить надежную основу для расчета той суммы, которая должна быть выплачена развивающимся странам.

В заключение следует отметить, что рассматривая налогообложение, основанное на принципе компенсации убытков развивающимся странам, можно выделить два типа налогообложения мигрирующих специалистов:

- (1) Налог на отъезжающих по советскому образцу;
- (2) Дополнительный налог на доходы специалистов после их иммиграции (этот вариант и анализируется в данной книге).

Отмененный ныне в РФ налог на отъезжающих из СССР мотивировался тем, что Советский Союз должен был возместить свои затраты, связанные с обучением эмигрантов.

Дополнительный налог на доходы эмигранта после его иммиграции в развитую страну также может быть рассчитан таким образом, чтобы соответствовать расчетной величине ущерба, понесенного развивающейся страной, откуда выехал эмигрант; однако в этом случае будут иметь место практические затруднения, связанные с установлением ставок такого налога, и поэтому оптимальное решение при выборе данного варианта заключается в том, чтобы опять-таки рассматривать компенсацию убытков развивающейся страны лишь как общий принцип, но не как задание для налоговых инспекторов.

**3.3. Предложения по использованию «утечки мозгов» для привлечения ресурсов, необходимых для развития слаборазвитых стран **

Наконец, имеются предложения, предусматривающие взимание налогов — на основе различных принципов — и передачу собранных таким образом средств развивающимся странам. Здесь вновь выделяются предложения, предусматривающие обложение принимающих стран, и предложения по налогообложению мигрантов.

Идея, согласно которой принимающие иммигрантов развитые страны должны перечислять развивающимся странам, откуда прибыли иммигранты, некоторые денежные суммы, может быть связана не с убытками, которые несут эти развивающиеся страны (как было изложено в предыдущем разделе), а с выгодами, получаемыми развитыми странами вследствие иммиграции — исходя из следующего морального принципа: если богачи обогащаются благодаря беднякам, то они обязаны передавать приобретенное таким образом богатство беднякам. Однако даже если считать этот принцип несомненной истиной, то в данном контексте проблема определения выгод, получаемых развитыми странами, остается не менее сложной, чем проблема определения убытков развивающихся стран, вследствие чего необходимая сумма взимаемого сбора и в этом случае будет подвержена колебаниям.

С другой стороны, предложение, предусматривающее обложение налогом самих эмигрантов (дополнительный налог на их доходы после иммиграции в развитые страны), имеет в своей основе другой моральный принцип, согласно которому люди, которым в условиях неполной мобильности рабочей силы (ограничиваемой главным образом правилами, действующими в развитых странах) удалось покинуть слаборазвитые страны и перебраться в развитые страны, тем самым существенно увеличив свои доходы, должны отдавать часть своих дополнительных доходов слаборазвитым странам для того, чтобы обеспечить развитие этих стран и повысить благосостояние тех, кто не способен улучшить свое материальное положение путем эмиграции. Данный принцип подразумевает моральное обязательство помогать отстающим; его можно с полным правом охарактеризовать как расширение принципа прогрессивного налогообложения, применяемого, как правило, в настоящее время внутри отдельных государств — здесь этот принцип предлагается распространить на выходцев из развивающихся стран, проживающих по всему миру.

Другими словами, мы можем рассматривать данный принцип как моральную основу предложения о введении дополнительного налога на «утечку мозгов» — предложения, которое анализируется в этой книге.

4. Альтернативные формы и принципы налогообложения

Теперь можно проанализировать альтернативные налоговые (в отличие от неналоговых) меры, связанные с решением проблемы «утечки мозгов», чтобы получить более четкое представление о предложении, рассматриваемом в данной книге. Для начала отметим, что различные налоговые предложения, связанные с проблемой «утечки мозгов», могут быть классифицированы согласно приводимым ниже критериям.

4.1. Кто платит налог?

Можно выделить два главных объекта налогообложения, связанного с «утечкой мозгов»: (1) сами иммигранты; (2) принимающие их развитые страны.

Что касается налогов, взимаемых с иммигрантов, то среди них можно выделить еще два основных типа: (i) налог на отъезжающих по советскому образцу, взимаемый при эмиграции; (ii) дополнительный налог «по Бхагвати», взимаемый после иммиграции и рассматриваемый в этой книге.

Здесь можно упомянуть и о двух квазиналоговых мерах, используемых в настоящее время в подобном или иных контекстах:

(1) залог, вносимый потенциальным эмигрантом и подразумевающий, что действительный акт эмиграции повлечет за собой уплату установленного штрафа: эффект этой меры практически аналогичен эффекту налога на отъезжающих, хотя конкретные детали взимания двух разновидностей сборов в различных случаях могут отличаться друг от друга;

(2) вычитаемые из налоговой базы взносы, которые, по сути, являются добровольными; при этом определенную часть взносов — в зависимости от того, к какой «налоговой корзине» относится плательщик взносов, — выплачивает сам плательщик, а оставшуюся часть берет на себя государственный бюджет соответствующей развитой страны.

Если говорить о налогообложении развитых стран в целом, то здесь можно представить себе:

(i) специальный налог на «утечку мозгов», взимаемый с налогоплательщиков развитой страны точно так же, как и подоходный налог, но направляемый на специфические цели, связанные с проблемой «утечки мозгов»;

(ii) некоторая часть общих сборов, перечисляемых в бюджет развитой страны может использоваться для решения проблем, связанных с «утечкой мозгов»;

(iii) Вычеты из общих налогов или сборов, обусловленные их перечислением на цели, связанные с проблемой «утечки мозгов».

4.2. Кто получает собранные средства?

Здесь опять-таки возможны два варианта: (1) собранные средства могут на основе двустороннего соглашения переводиться развивающейся стране, откуда прибыли эмигранты; (2) они могут переводиться какому-то международному агентству типа Программы Развития ООН, которое использует их для решения общих задач развития слаборазвитых стран.

4.3. Принципы налогообложения

Принципы налогообложения, связанного с «утечкой мозгов», могут различаться в зависимости от того, *кто* платит налог.

(1) Если налог выплачивается иммигрантами — как описано выше в разделе 4.1 (1), можно представить себе два альтернативных принципа: (i) налог может рассматриваться как компенсация убытков, которые эмиграция специалистов наносит соответствующим развивающимся странам; (ii) в отличие от этого или в дополнение к этому данный налог может рассматриваться как расширенный принцип прогрессивного налогообложения, позволяющий использовать повышение благосостояния эмигранта на благо остальных жителей бедных развивающихся стран — той страны, откуда выехал эмигрант или всей совокупности таких стран.

(2) Если налог выплачивается развитой страной из своих бюджетных доходов или из сборов, взимаемых в общем порядке, но направляемых на цели, связанные с «утечкой мозгов», то здесь возможны два альтернативных принципа: (i) поскольку развивающаяся страна, откуда прибывают эмигранты, несет убытки, может применяться моральный принцип, согласно которому «богачи», причиняющие ущерб «беднякам», должны компенсировать данный ущерб; (ii) если богатые развитые страны извлекают выгоду благодаря бедным слаборазвитым странам, они обязаны переадресовать эту выгоду этим бедным странам. Очевидно, что в первом случае налог связан с убытками развивающихся стран, а во втором — с выгодами, получаемыми развитыми странами.

4.4. Как выбирается ставка налога?

Выбор ставки налога будет зависеть, разумеется, от того, кто облагается налогом: иммигранты или же принимающая их развитая страна: в зависимости от ответа на этот вопрос, в каждом из возможных вариантов, а также внутри каждого варианта, как мы только что убедились, могут применяться различные принципы налогообложения. Далее, профессиональный экономист может провести различие между произвольно выбранной ставкой налога и определением его оптимальной ставки. Эти общие положения могут быть адекватно проиллюстрированы рассмотрением некоторых возможных вариантов:

(1) Рассмотрим вначале выбор ставки налога для случая, когда плательщиком налога является иммигрант, получателем налоговых поступлений является развивающаяся страна, откуда он выехал, и желательно определить оптимальную ставку налога. В этом случае можно выделить три возможных варианта: (i) если целью налога является минимизация ущерба, наносимого стране происхождения иммигранта, то необходимо установить факторы, порождающие этот ущерб, а затем выбрать такую ставку налога, при которой ущерб будет сведен к минимуму; (ii) если целью является максимизация поступлений от налога на «утечку мозгов», то оптимальная ставка налога, как правило, будет отличной от той, которая определилась бы в первом варианте; (iii) наконец, наиболее уместной целью могла бы стать максимизация разницы между поступлениями и ущербом от «утечки мозгов», для чего потребуется соответствующая ставка налога, которая также как правило, будет отличной от двух первых случаев.

(2) Рассмотрим теперь выбор оптимальной ставки налога, взимаемого развитой страной в общем порядке, получателем которого является развивающаяся страна, откуда прибыли иммигранты. В данном случае будет вполне разумным считать, что этот налог не окажет влияния на уровень миграции. Если это так, то поступления от налога будут увеличиваться по мере повышения ставки налога (связанной, скажем, с уровнем иммиграции). Затем необходимо будет произвольным образом установить максимально допустимую величину ставки налога. Возможен и альтернативный вариант, при котором ставка налога выводится, исходя из применяемого принципа налогообложения. Так, в случае, когда налог должен компенсировать убытки, которые несет вследствие эмиграции специалистов развивающаяся страна (как описано выше в разделе 4.3 (2) (i)), при любом уровне миграции ставка налога будет представлять собой сумму убытков, разделенную на число специалистов, прибывших в данную развитую страну из данной развивающейся страны. Аналогичным образом, если применяется принцип перечисления выгод, извлекаемых из иммиграции специалистов развитой страной (как описано выше в разделе 4.3 (2) (ii)), то сумма этих выгод будет делиться на число соответствующих иммигрантов.

Очевидно, что, используя процедуры экономической оптимизации, читатель может самостоятельно разработать оптимальные ставки налога для любой конкретной ситуации в зависимости от применяемых принципов налогообложения, состава плательщиков и получателей налоговых поступлений.

Однако возможен и выход за рамки оптимальности, подразумевающий рассмотрение только величины поступлений и/или социальных последствий конкретной налоговой меры, связанной с «утечкой мозгов».

4.5. Кто взимает налог?

Приводимые в данной книге юридические документы, связанные с предложением о введении дополнительного налога на доходы иммигрантов, свидетельствуют, помимо прочего, и о необходимости задаться вопросом о том, какая из стран взимает данный налог. С точки зрения формализованного экономического анализа различие между налогом на доходы иммигрантов, взимаемым развивающейся страной, и таким же налогом, взимаемым развитой страной, явно не имеет особого значения. Однако данное различие имеет чрезвычайно важное значение с точки зрения права, поскольку тот факт, что взимаемый развитой страной налог на «утечку мозгов» в США почти наверняка будет признан не соответствующим конституции, делает данную версию предложенного налога на доходы иммигрантов менее предпочтительной по сравнению с альтернативной версией, предусматривающей взимание такого налога развивающимися странами.

Разграничив таким образом альтернативные неналоговые и налоговые стратегии и различные принципы, которые могут лежать в основе альтернативных налоговых стратегий, связанных с проблемой «утечки мозгов», мы обратимся теперь к конкретному анализу предложения о введении налога на «утечку мозгов», изложенного в этой книге. Во-первых, оценки налоговых поступлений, взятые из работ различных экономистов и приведенные в части I, собраны воедино в разделе 5.

Далее, оптимальная форма налогообложения, его принцип и методы осуществления рассматриваются в разделе 6, основанном на выводах, которые можно сделать из приводимых в части II работ юристов и из обзора Партингтона, приводимого в главе 8; таким образом, читатель имеет возможность оценивать данное предложение, оформившееся в ходе работы конференции в Белладжио, наиболее удобным и приятным для него образом.