



# Упорядочение расходов

Мост длиной в 4 тысячи футов, названный в честь президента Жуселино Кубишека, простирается через озеро Параноа в Бразилии (Бразилия).

*Бенедикт Клементс, Кристофер Фэрклот и Марийн Верхувен*

**Странам  
Латинской  
Америки  
необходимо  
реформировать  
государственные  
расходы, чтобы  
повысить их  
эффективность,  
улучшить  
помощь бедным  
и устранить  
недостатки  
инфраструктуры**

**В** ПОСЛЕДНЕЕ время экономические показатели стран Латинской Америки являются высокими. Регион переживает наиболее активный экономический подъем с 1970-х годов: средние темпы роста в последние три года превышают 5 процентов. Инфляция также снизилась в среднем приблизительно до 5 процентов в 2006 году, и МВФ прогнозирует, что в 2007 году сальдо по счетам внешних текущих операций будет положительным пятый год подряд. Более высокие темпы роста также способствовали снижению уровня бедности.

Тем не менее широко признается необходимость сделать большее, чтобы повысить темпы экономического роста, которые по-прежнему отстают от средних темпов развивающихся стран в целом, и уменьшить макроэкономическую уязвимость и, в частности, снизить высокий уровень государственного долга. Бюджетные позиции улучшились благодаря росту государственных доходов, главным источником которых служат поступления от сырьевых товаров. Однако государственный долг остается высоким, на уровне 52 процентов ВВП (средневзвешенное значение на конец 2006 года). Поэтому ключевой задачей является сокращение темпов роста государственных расходов, которые резко возросли в последние годы и воспрепятствовали большему сокращению бремени государственной задолженности. В то же время страны региона страдают от низкого качества инфраструктуры и высо-

кого уровня неравенства доходов. Для того чтобы сократить расходы и при этом улучшить инфраструктуру и обеспечить более высокий уровень услуг, в том числе бедным, правительствам стран региона необходимо повысить эффективность и справедливость государственных расходов.

## **Последние тенденции в области государственных расходов**

С середины 1990-х годов в странах Латинской Америки происходит повышение государственных расходов (без учета процентных платежей) (см. рис. 1). Однако рост расходов не был непрерывным. На ранних этапах продолжающегося экономического подъема в регионе, особенно в 2003–2004 годах, увеличение расходов было вполне ограниченным. Однако впоследствии повышательная тенденция возобновилась, и с 2004 по 2006 годы расходы возросли в 11 из 17 стран. В последние два года реальные расходы росли в среднем на 7,5 процента в год, но по отношению к ВВП рост был умеренным и составил один процентный пункт, поскольку ВВП также быстро увеличивался.

Главным фактором увеличения расходов с середины 1990-х годов служили текущие расходы. Капитальные расходы по отношению к совокупному выпуску продукции и всей сумме расходов сократились, в то время как расходы на социальные нужды стали играть более заметную роль в государственных бюд-

жетах, в особенности расходы на образование и социальное страхование. Например, в 1995–2004 годах ежегодный рост расходов на социальные нужды составлял в среднем около 2 процентных пунктов ВВП, что приблизительно равно увеличению совокупных первичных (то есть без учета процентных платежей) расходов за этот период.

Реформа расходов необходима для сокращения государственных расходов и сохранения существующего, а желательна — более высокого, уровня общественных услуг. Значительная часть расходов в регионе неэффективна, то есть более высокий уровень государственных услуг может обеспечиваться при том же уровне ассигнований. Улучшение структуры расходов по различным категориям и программам также могло бы стимулировать ускорение экономического роста и сокращение бедности. Ниже перечислены некоторые основные приоритеты.

**Реформирование скачкообразного характера государственных расходов.** В благоприятные периоды государственные расходы резко увеличиваются, но также резко сокращаются в периоды экономических спадов (см. рис. 2). В работе Akitoby and others (2006) показано, что примерно в двух третях стран Латинской Америки существует статистически значимая краткосрочная взаимосвязь между потрясениями, воздействующими на реальный выпуск продукции и реальные первичные расходы, причем расходы и выпуск продукции меняются проциклически — то есть в одном и том же направлении. Доля стран, в которых расходы носят проциклический характер, в Латинской Америке выше, чем в развивающихся странах в целом. Капитальные расходы, как представляется, наиболее сильно реагируют на изменения макроэкономической ситуации, что отражает существующую в регионе тенденцию к резкому сокращению этих расходов в периоды экономических спадов.

Наблюдавшийся в последние два года всплеск расходов выдвигает на первый план проблему обеспечения соответствия между ростом расходов и устойчивостью бюджетной позиции в долгосрочной перспективе. Для решения этой задачи могут оказаться полезными ограничивающие рост расходов налогово-бюджетные правила, хотя для обеспечения эффективности этих правил необходима реальная система мониторинга и санкций.

**Повышение уровня и эффективности государственных инвестиций.** Уровень государственных инвестиций в Латинской Америке снизился в регионе с 5,8 процента ВВП в 1995–1999 годах до 5,1 процента начиная с 2000 года, но он был частично возмещен благодаря более высоким частным инвестициям в инфраструктуру. Неэффективность расходов на государственные инвестиции усугубляет недостатки инфраструктуры. Эффективность этих ассигнований, измеряемая соотношением между государственными инвестициями и улучшением показателей инфраструктуры, заметно различается между странами. Это указывает на наличие возможностей для улучшений, в частности, за счет использования в регионе оптимальной практики отбора, оценки и мониторинга проектов (МВФ. 2005). Кроме того, страны должны принять стабильные многолетние бюджеты государственных инвестиций и укрепить кадровый потенциал (Aldunate, 2007).

**Повышение эффективности государственной службы.** Фонд заработной платы в государственном секторе, составляющий примерно 7 процентов ВВП, приближается к средним показателям стран других регионов. Однако качество государственных услуг ниже, чем во многих быстро растущих регионах мира, и с конца 1990-х годов оно не улучшилось. Проведенная недавно оценка (Echebarria and Cortazar, 2006) показывает, что более чем в половине стран региона

системы государственной службы не способны привлекать квалифицированный персонал и обеспечивать эффективную работу сотрудников.

Как и во многих странах, в последнее десятилетие отсутствовала какая-либо корреляция между увеличением фонда заработной платы и улучшением качества государственных услуг. Это указывает на то, что имеется возможность добиться более эффективного использования фонда заработной платы и что более высокая оплата труда сама по себе едва ли приведет к повышению качества общественных услуг. Более того, реформы должны быть направлены на повышение профессионального уровня чиновников и устранение фундаментальных недостатков административной системы в регионе. К этим недостаткам относятся: покровительство при найме на работу и продвижении по службе, отсутствие оценки результатов деятельности, а также внутренняя несправедливость системы вознаграждения, например, разная плата за аналогичную работу (Echebarria and Cortazar, 2006).

**Повышение эффективности и адресности социальных расходов.** Расходы на здравоохранение, образование, социальную защиту и жилье являются существенными и составляют приблизительно 13 процентов ВВП (около половины государственных расходов без учета процентных платежей). Но это неоднозначно сказывается на социальных индикаторах. Показатели образования и здоровья населения в целом соответствуют уровню развития региона (ECLAC, 2006), и

Рисунок 1

### Увеличение ассигнований

Первичные государственные расходы<sup>1</sup> в странах Латинской Америки увеличиваются.



Источник: расчеты авторов.

Примечание. Незвзвешенное среднее по 17 странам.

<sup>1</sup> Все государственные расходы, за вычетом процентных платежей, исходя из возможно широкого определения государственного сектора.

Рисунок 2

### Расходы носили скачкообразный характер

Государственные расходы в странах Латинской Америки имеют тенденцию быстро расти в благоприятные периоды и снижаться в неблагоприятные периоды.



Источник: расчеты авторов.

Примечание. Незвзвешенное среднее по 17 странам.

<sup>1</sup> Все государственные расходы, за вычетом процентных платежей, исходя из возможно широкого определения государственного сектора.

такие показатели здравоохранения и образования, как охват школьным обучением, доступ к чистой воде и уровень иммунизации, повысились в 1990-х годах. Тем не менее, развитие человеческого капитала значительно отстает в сопоставлении с промышленно развитыми странами и быстро растущими регионами мира. Качество образования — например, измеряемое результатами международных экзаменов по чтению, естественным наукам и математике, — также является низким. Хотя плохое качество образования может объясняться целым рядом причин, оно может быть связано с высокой долей образовательных расходов, затрачиваемых на оплату труда, в отличие от затрат на иные ресурсы, такие как учебные материалы, а также может быть вызвано слабыми стимулами к успеваемости (De Ferranti and others, 2003).

Социальные расходы оказывали ограниченное воздействие на сокращение бедности и уменьшение огромного разрыва между богатыми и бедными. В среднем бедные получают непропорционально меньшую долю выгод от социальных расходов, хотя их доля может заметно различаться в зависимости от программы расходов (см. таблицу). Значительная доля выгод от расходов на высшее образование и социальное страхование поступает группам с высокими доходами, тогда как начальное образование и социальная помощь в значительной мере ориентированы на бедных (De Ferranti and others, 2004; ECLAC, 2006; Lindert, Skoufias, and Shapiro, 2006).

Одним из достижений в регионе являются успешные программы обусловленных денежных трансфертов, которые оказались действенным способом направления ресурсов малоимущим и сокращения бедности. Эти программы часто ставят денежную помощь в зависимость от мер, самостоятельно принимаемых ее получателями, таких как направление членов семьи в школу, которые закладывают как долгосрочную основу, позволяющую улучшить перспективы избежать бедности. В большинстве стран расходы на эти и другие программы социальной помощи составляют в среднем порядка 1–1,5 процента ВВП, и на них приходится небольшая доля общих социальных расходов.

### «Дорожная карта» реформ

В целях повышения эффективности расходов правительства должны бороться с тенденцией резкого роста расходов

#### Помощь более обеспеченным

Социальные расходы в странах Латинской Америки идут в большей мере на благо тех, кто находится в верхней части шкалы доходов, а не тех, кто находится в ее нижней части.

Распределение выгод от социальных расходов, в процентах		
	Квintиль самых бедных	Квintиль самых богатых
Образование	20,2	20,4
Начальное	29,0	7,9
Среднее	13,2	18,3
Высшее	1,9	52,1
Здравоохранение	20,6	17,6
Социальное обеспечение	5,6	51,2
<b>Все социальные расходы</b>	<b>15,0</b>	<b>30,4</b>
Доля квintилей в первичном доходе	3,6	56,4

Источник: расчеты авторов.

Примечание. Незвешенное среднее. Охват стран различается по категориям. Для всех социальных расходов и расходов на образование, здравоохранение и социальное обеспечение количество охваченных стран составляет, соответственно, 8, 13, 14 и 9.

в благоприятных условиях и такого же резкого их сокращения в периоды спадов. Для этого представляются полезными действенные налогово-бюджетные правила, позволяющие ограничивать расходы в периоды экономических подъемов. Правительства также должны рассмотреть возможность ассигнования дополнительных средств на государственные инвестиции, но в то же время укрепить свой потенциал в области оценки инвестиционных проектов и управления ими. Эффективность текущих и капитальных расходов улучшится с внедрением систем найма и вознаграждения, основанных на профессиональных качествах.

Последний опыт стран региона позволяет сделать полезные выводы для формирования структуры расходов, в большей степени отвечающих интересам бедных. Шаги в этом направлении могут включать продолжение реформы государственных пенсионных систем, с тем чтобы уменьшить их щедрость и перенести их на обоснованную актуарную базу; увеличение платы за высшее образование в сочетании с субсидиями для семей с низкими доходами; повышение качества среднего образования; и расширение программ адресной социальной помощи. Реструктуризация социальных расходов — большая часть которых минует бедных — будет политически непростой задачей, но ее решение необходимо, для того чтобы государство смогло выполнить свою роль по построению более справедливого общества. ■

*Бenedикт Дж. Клементс — начальник отдела, Кристофер Фэрклот — экономист Департамента стран Западного полушария МВФ, Мариин Верхувен — заместитель начальника отдела Департамента по бюджетным вопросам МВФ.*

*Настоящая статья основана на Рабочем документе МВФ № 07/21, 2007, “Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Issues.”*

#### Литература:

*Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Gabriela Inchauste, 2006, “Public Spending, Voracity, and Wagner’s Law in Developing Countries,” European Journal of Political Economy, Vol. 22, pp. 908–924.*

*Aldunate, Eduardo, 2007, “Sistemas de Gestión de Inversión Pública en América Latina,” presented at the 19th Annual Regional Seminar on Fiscal Policy, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.*

*De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sanchez-Paramo, and Norbert Schady, 2003, Closing the Gap in Education and Technology (Washington: World Bank).*

*De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton, 2004, Inequality in Latin America: Breaking with History? (Washington: World Bank).*

*Echebarria, Koldo, and Juan Cortázar, 2006, “Public Administration and Public Employment Reform in Latin America,” in The State of State Reform in Latin America, ed. by Eduardo Lora (Washington: Inter-American Development Bank).*

*Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006, Social Panorama of the Americas (Santiago: United Nations).*

*International Monetary Fund (IMF), 2005, Public Investment and Fiscal Policy—Lessons from the Pilot Country Studies (Washington).*

*Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, and Joseph Shapiro, 2006, Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean (Washington: World Bank).*