

Серия брошюр

№ 52

## МВФ и проблема бедности

Управление по бюджетным вопросам

*Подготовили:*

Санджив Гупта  
Бенедикт Клементс  
Калвин Макдоналд  
Кристиан Шиллер

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

Вашингтон, округ Колумбия

1998

Подготовка к изданию: Отдел графики МВФ  
Графическое оформление: Ин Ок Юн  
Компьютерная верстка: Чун Ли

*Издание на русском языке:*  
Русский отдел  
Бюро переводов МВФ

Перевод: Кошелев С.В.  
Техническая редакция: Акчурина А.Э.  
Компьютерная верстка: Шевченко Е.А.

ISSN 1014-9872  
ISBN 1-55775-782-8

---

Выраженные в настоящей брошюре мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения исполнительных директоров Международного Валютного Фонда или руководства соответствующих стран.

## Содержание

Предисловие .....	v
Проблема бедности и задачи МВФ .....	1
Рекомендации МВФ в отношении политики	
и проблема бедности .....	2
Рациональная макроэкономическая политика .....	2
Системы социальной защиты малообеспеченных слоев	
населения на краткосрочную перспективу .....	4
Улучшение структуры государственных расходов .....	5
Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности:	
опыт стран с низким доходом .....	6
Инфляция .....	8
Рост .....	9
Структура расходов .....	10
Социальные расходы .....	10
Военные расходы .....	17
Прочие аспекты структуры расходов .....	17
Системы социальной защиты населения .....	20
Сокращение бедности и неравенства по доходам в рамках поддерживаемых МВФ программ .....	21
Решение проблем бедности и другие основные направления деятельности МВФ .....	24
Резюме и выводы .....	25
Библиография .....	26
Врезка	
САФ/ЕСАФ: механизм оказания помощи более бедным странам на льготных условиях .....	7
Таблицы	
1. Выборка из 36 стран с программами САФ/ЕСАФ .....	8
2. Выборка из 66 стран с поддерживаемыми МВФ программами .....	9

## **СОДЕРЖАНИЕ**

3. Сводка расходов по экономической классификации в странах с программами САФ/ЕСАФ.....	19
---	----

### **Рисунки**

1. Среднегодовое изменение реальных доходов на образование и здравоохранение в расчете на душу населения при программах, поддерживаемых по линии САФ/ЕСАФ .....	12
2. Государственные социальные расходы при поддерживаемых МВФ программах, 1986–1996 годы .....	13
3. Среднегодовое изменение уровней охвата начальным образованием и младенческой смертности при программах, поддерживаемых по линии САФ/ЕСАФ .....	15
4. Государственные расходы при программах, поддерживаемых по линии САФ/ЕСАФ .....	18
5. Уровень бедности и коэффициент Джини при программах, поддерживаемых по линии САФ/ЕСАФ .....	23

В настоящей брошюре используются следующие условные обозначения:

- ... данные отсутствуют;
- цифра либо равна нулю, либо составляет менее половины последнего приводимого десятичного знака, либо данный показатель не существует;
- употребляется между годами или месяцами (например, 1994–1995 гг. или январь–июнь) для указания охватываемых годов или месяцев, включая первый и последний;
- / между годами (например, 1994/1995 гг.) для указания сельскохозяйственного или бюджетного (финансового) года.

Незначительные расхождения между составляющими значениями и их суммами являются результатом округления.

Используемое в настоящей работе понятие «страна» не во всех случаях относится к территориальному образованию, которое является государством согласно международному праву и практике; указанное понятие охватывает также некоторые территориальные образования, которые не являются государствами, но по которым оформляются и представляются статистические данные на международном уровне самостоятельно и независимо.

## **Предисловие**

Настоящая брошюра представляет собой пересмотренный вариант документа, подготовленного к форуму Комитета содействия развитию по ключевым элементам стратегий сокращения бедности, который проходил в Париже 4–5 декабря 1997 года. Авторы хотели бы поблагодарить Питера С. Хеллера и Луи Дикс-Миро за их очень полезные замечания по предыдущему проекту. Подготовку и координацию издания настоящей брошюры на английском языке осуществила Элиса Дил из Управления внешних сношений МВФ.

# МВФ и проблема бедности

## Проблема бедности и задачи МВФ

Задачи МВФ, изложенные в Статьях соглашения, заключаются в том, чтобы способствовать развитию международного сотрудничества в валютно-финансовой сфере, сбалансированному росту международной торговли и стабильности системы валютных курсов<sup>1</sup>. Некоторые элементы практических рекомендаций МВФ в отношении экономической политики претерпели значительные изменения с конца 1970-х годов.

Ранее в своих рекомендациях в отношении политики МВФ уделял особое внимание управлению совокупным спросом с целью создания условий для макроэкономической стабильности. В последние годы МВФ расширил направленность и масштабы своей работы, в связи с чем все более важную роль стали играть структурные и социальные аспекты бюджетно-налоговой политики, причем как в программах, которые МВФ поддерживает в проводящих реформы странах (поддерживаемые МВФ программы), так и в своих общих рекомендациях по вопросам политики (Tanzi, 1997). Сейчас одним из основных элементов его рекомендаций являются пути содействия «высококачественному росту» (Международный Валютный Фонд, 1995). Высококачественный рост можно определить как рост, который: 1) характеризуется устойчивостью и не подвержен обвалу при малейшем внешнем потрясении, 2) сопровождается надлежащим внутренним и внешним балансом, а также достаточными инвестициями, в том числе в человеческий капитал, с тем чтобы заложить основу для будущего роста, 3) сочетается с политикой охраны окружающей среды, 4) сочетается с политикой, направленной на сокращение бедности и улучшение

<sup>1</sup> В Статьях соглашения изложены следующие цели МВФ: «(i) способствовать развитию международного сотрудничества в валютно финансовой сфере...; (ii) способствовать процессу расширения и сбалансированного роста международной торговли и за счет этого добиваться достижения и поддержания высокого уровня занятости и реальных доходов...; (iii) содействовать стабильности валют, поддерживать упорядоченный валютный режим среди государств-членов...; (iv) оказывать помощь в создании многосторонней системы расчетов...; (v) за счет временного предоставления общих ресурсов Фонда государствам-членам... создавать у них состояние уверенности, обеспечивая тем самым возможность исправления диспропорций в их платежных балансах...».

---

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

равенства возможностей (Camdessus, 1990). Настоящая брошюра посвящена именно этому последнему компоненту высококачественного роста, т.е. сокращению бедности и обеспечению справедливости, характеризуя работу МВФ по достижению этих целей в рамках трех основных направлений его деятельности, каковыми являются надзор за экономической политикой государств-членов, финансовая поддержка программ стабилизации и техническая помощь.

### **Рекомендации МВФ в отношении политики и проблема бедности**

Влияя на макроэкономическую политику страны, структуру систем социальной защиты населения и государственные расходы, рекомендации МВФ в отношении политики могут приводить к улучшению положения бедных.

#### **Рациональная макроэкономическая политика**

Посредством своих рекомендаций в отношении политики МВФ стремится содействовать рациональной денежно-кредитной, бюджетно-налоговой и валютной политике, с тем чтобы помочь странам в достижении макроэкономической стабильности. Даже в краткосрочной перспективе такая макроэкономическая стабильность приводит к непосредственному улучшению положения бедных, поскольку она предполагает низкую инфляцию и реалистичные валютные курсы. Еще более важно то, что устойчивая макроэкономическая основа является обязательным условием достижения в долгосрочной перспективе достаточно широкого роста, необходимого для сокращения бедности (Squire, 1993; Ravallion and Chen, 1996).

Страны, не исправляющие серьезных макроэкономических дисбалансов, часто несут высокие социальные издержки. При высоких и колеблющихся темпах инфляции больше всего страдают малообеспеченные слои населения и группы со средним доходом, поскольку они обычно имеют ограниченный доступ к механизмам, позволяющим защищать уровень потребления (таким, как процентные чековые счета или иные депозитные счета в стабильной иностранной валюте), а также ограниченную возможность приобретать товары в кредит. Кроме того, высокая инфляция может подрывать базу налогообложения (и, следовательно, ограничивать возможности правительства поддерживать уровень социальных расходов), а также отрицательно оказывается на инвестиционных

## **Рекомендации МВФ в отношении политики и проблема бедности**

решениях. Все больше данных свидетельствует о том, что в странах с высокими темпами инфляции отмечаются более низкие коэффициенты инвестиций и более медленный экономический рост. Есть основания полагать, что даже промежуточные уровни инфляции (10–40 процентов) препятствуют росту (Международный Валютный Фонд, 1997а).

Источником инфляции во многих странах является чрезмерное заимствование государством средств у банков для финансирования государственных расходов. Поэтому важный элемент рекомендаций МВФ по вопросам политики, особенно в рамках поддерживаемых МВФ программ, заключается в том, чтобы ограничить доступ государства к банковскому кредиту, обеспечивая при этом получение частным сектором достаточной доли общего кредита. Не менее важное значение имеет качество бюджетно-налоговой корректировки: изменения, вносимые в государственные расходы или налоговую политику, должны быть обоснованными и оказывать устойчивое воздействие на бюджетное сальдо в среднесрочной перспективе.

Важным элементом в комплексе мер, направленных на достижение макроэкономической стабильности, служит политика в отношении валютного курса. Завышенный валютный курс, как правило, отрицательно сказывается на доходах малообеспеченных слоев населения в сельской местности, средства к существованию которых часто зависят о экспорта сельскохозяйственной продукции. Исправление завышенного валютного курса должно в конечном итоге привести к увеличению выпуска продукции и занятости в экспортном секторе. Вместе с тем перераспределение ресурсов в результате изменения цен на товары и услуги, которые являются объектами международной торговли, относительно тех, которые не являются таковыми, требует времени и часто сопровождается снижением занятости и благосостояния в секторах, ранее пользовавшихся государственной защитой.

Рациональная макроэкономическая политика и стабильная макроэкономическая основа сами по себе не создадут условий, необходимых для экономического роста. Как правило, для этого также необходимы структурные реформы, призванные обеспечить последовательный рост за счет более эффективного использования ресурсов, а также и стимулирования конкуренции и частной инициативы. Такие реформы, в частности, предусматривают: устранение искажений в политике налогов и расходов, равно как и в управлении ими; либерализацию цен и процентных ставок; реструктуризацию государственных предприятий с целью фор-

---

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

мирования условий для устойчивого роста и создания рабочих мест в среднесрочной перспективе; реформирование финансовых учреждений с целью облегчить получение кредита в сельской местности; изменение политики в отношении рынка рабочей силы с целью укрепления конкурентоспособности и увеличения занятости; ограничение административного вмешательства в экономику; сокращение возможностей для коррупции (Международный Валютный Фонд, 1997б).

### **Системы социальной защиты малообеспеченных слоев населения на краткосрочную перспективу**

Некоторые реформы, призванные обеспечить макроэкономическую стабильность и устраниТЬ препятствия к долгосрочному устойчивому росту, могут в краткосрочной перспективе отрицательно сказаться на определенных категориях малообеспеченного населения. Примерами служат отмена общего субсидирования цен на продукцию первой необходимости, девальвация валютного курса, обычно сказывающаяся на городских потребителях импортных товаров, сокращение бюджетного субсидирования государственных предприятий, реформа государственной службы, снижение защиты в связи с либерализацией торговли. Эти реформы могут вызвать падение реальных доходов малообеспеченных слоев населения и сокращение занятости. В целях смягчения таких краткосрочных отрицательных последствий для малообеспеченных и других уязвимых слоев населения многие поддерживаемые МВФ программы предусматривают бюджетные затраты на временные системы социальной защиты населения, призванные перераспределить доходы или защитить потребление (Chu and Gupta, 1998).

Системы социальной защиты могут способствовать усилению политической поддержки реформ. Помогая правительствам разрабатывать такие системы, МВФ анализирует эффективность затрат на них и их финансовую жизнеспособность. Системы социальной защиты могут предусматривать, в частности, прямое субсидирование определенных групп или денежную компенсацию вместо субсидий, более оптимальное распределение товаров первой необходимости (таких, как лекарства), временное регулирование цен на некоторые товары первой необходимости, выплату выходных пособий и преподготовку работников государственного сектора, потерявших работу, а также трудоустройство в рамках программ общественных работ. Многие из этих элементов характерны для недавних программ реформ в Азии (см., например, Gupta, McDonald, Schiller, Verhoeven, Bogeti, and Schwartz, 1998). По мере возможности, в целях защиты

## **Рекомендации МВФ в отношении политики и проблема бедности**

уязвимых групп от отрицательных последствий экономической реформы модифицируются уже существующие механизмы социального обеспечения, такие как страхование на случай безработицы и пенсии. Именно по этому пути пошли страны, переходящие от централизованно планируемой к рыночной экономике (см., например, Chu and Gupta, 1998).

### **Улучшение структуры государственных расходов**

Перераспределение государственных расходов может в долгосрочной перспективе улучшить положение малообеспеченных слоев населения за счет направления ресурсов на: 1) деятельность, способствующую росту (например, производительные капиталовложения), вместо расходов, не способствующих достижению целей государственной политики (например, неадресное, общее субсидирование и чрезмерные военные затраты); 2) базовое образование и здравоохранение, что позволяет наращивать человеческий капитал, способствуя тем самым росту и социальной справедливости; 3) целевые программы по сокращению бедности.

Одной из основных мер в перераспределении расходов на способствующие росту затраты является сокращение «непроизводительных» государственных расходов, т.е. расходов, сокращение которых не может оказаться на выполнении таких поставленных правительством задач и достижении таких целей, как обеспечение правопорядка, базового образования и здравоохранения. Непроизводительные расходы часто бывают обусловлены тем, что правительство в своих программах государственных расходов преследует сразу несколько целей (например, использует государственный сектор в качестве работодателя последней инстанции), а также наличием слабых организационно-правовых структур или коррупции (Chu and others, 1995).

При переориентации бюджетных расходов на капитальные затраты поддерживаемые МВФ программы призваны отражать реалистичные ожидания относительно способности страны осуществлять капитальные проекты, а также возможности привлечения (на приемлемых условиях) необходимого внешнего финансирования в течение срока действия программы. При этом ставится цель обеспечить как укрепление производственного потенциала экономики с помощью капитальных проектов, так и направление достаточных ресурсов на текущие операции и содержание. С учетом того, что на капиталовложениях может также сказываться недостаточность поступлений, в поддерживаемых МВФ программах признается важность защиты ключевых

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

программ государственных инвестиций при сокращении бюджетных ассигнований.

Сдвиг государственных расходов в направлении образования и здравоохранения может привести к ускорению роста, укреплению социальной справедливости и сокращению бедности в долгосрочной перспективе за счет благоприятного воздействия таких затрат на накопление человеческого капитала (Harberger, 1998). Поскольку производительность таких расходов и отдача от них во многом зависят от их распределения внутри секторов, в рекомендациях МВФ по вопросам политики все больше внимания уделяется изменению структуры расходов с учетом большего расходования средств на базовое образование и первичное здравоохранение. В своей работе по этим направлениям сотрудники МВФ во многом полагаются на опыт других организаций. В их число входят Всемирный банк, региональные банки развития, Программа развития Организации Объединенных Наций, Международное бюро труда, а также другие специализированные учреждения ООН.

### **Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности: опыт стран с низким доходом**

В 1987 году МВФ создал Механизм расширенного финансирования структурной перестройки (ЕСАФ) для предоставления на льготных условиях ресурсов странам с низким доходом на более длительные сроки (см. врезку). Подобно Механизму финансирования структурной перестройки (САФ), который он заменил, ЕСАФ был создан ввиду необходимости более активного решения макроэкономических и структурных проблем стран с низким доходом. В результате обзора 36 стран (Международный Валютный Фонд, 1997а; см. таблицу 1), проводивших политику структурной перестройки в рамках поддерживаемых САФ/ЕСАФ программ в 1986–1995 годах, МВФ констатировал, что эти страны добились существенных успехов как в создании условий для стабильной макроэкономической обстановки и устойчивого роста, так и в улучшении структуры государственных расходов. Еще более недавний анализ данных по 66 странам (Gupta, Clements, Verhoeven, and Tiongson, 1998; см. таблицу 2), в 32 из которых действовали программы САФ/ЕСАФ, свидетельствует об увеличении социальных расходов с середины 1980-х годов<sup>2</sup>. Каково же было воздействие

<sup>2</sup>Выходы по данной выборке из 66 стран в основном подтверждают результаты предыдущего анализа динамики социальных расходов в 23 странах, проводивших программы САФ или ЕСАФ (см. Abed and others, 1998).

## Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности

### **Врезка. САФ/ЕСАФ: механизм оказания помощи более бедным странам на льготных условиях**

В 1987 году Исполнительный совет МВФ создал Механизм расширенного финансирования структурной перестройки (ЕСАФ) в целях более эффективного решения макроэкономических и структурных проблем, с которыми сталкиваются страны с низким доходом. В рамках этого механизма кредиты предоставляются по более низким процентным ставкам и на более длительный срок, чем по обычным договоренностям МВФ на рыночных условиях. Основные задачи при этом заключаются в обеспечении жизнеспособности платежного баланса и содействии устойчивому долгосрочному росту. Несмотря на схожесть задач и характеристик ЕСАФ и предшествовавшего ему Механизма финансирования структурной перестройки (САФ), созданного в 1986 году, ожидалось, что ЕСАФ будет преследовать более далеко идущие цели в отношении макроэкономической политики и структурных реформ. МВФ более не предоставляет средств по линии САФ.

Средства по кредитам в рамках ЕСАФ предоставляются на полугодовой основе (тогда как в рамках обычных договоренностей МВФ о кредитах стэнд-бай — поквартально); первый раз они предоставляются по утверждении годовой договоренности, а затем — в зависимости от соблюдения критерий реализации по итогам среднесрочного обзора. Кредиты по линии ЕСАФ погашаются в виде 10 равных полугодовых выплат в течение периода, начинающегося через 5 лет и заканчивающегося через 10 лет после каждого предоставления средств. Процентная ставка по кредитам в рамках ЕСАФ составляет 0,5 процента в год. С другой стороны, сборы по договоренностям о кредитах стэнд-бай устанавливаются МВФ на основе определяемой рынком процентной ставки по СДР, а выплаты в счет погашения производятся в течение периода от 3 до 5 лет после каждого заимствования. Доступ к ресурсам по линии ЕСАФ за три года может достигать 190 процентов от величины квоты соответствующего государства-члена. Доступ к ресурсам в рамках договоренностей о кредитах стэнд-бай ограничивается 100 процентами квоты ежегодно и 300 процентами нарастающим итогом.

Чтобы воспользоваться ресурсами по линии ЕСАФ, имеющее на то право государство-член при содействии МВФ и Всемирного банка составляет документ об основах политики (ДОП) по трехлетней программе стабилизации. В ежегодно обновляемом ДОП излагаются цели макроэкономической и структурной политики руководства страны, а также меры, которые оно намеревается принять в течение трех лет. В ДОП также указываются связанные с программой потребности во внешнем финансировании, что призвано послужить катализатором и способствовать координации в привлечении финансовой и технической помощи со стороны доноров в поддержку программы стабилизации.

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

**ТАБЛИЦА 1. ВЫБОРКА ИЗ 36 СТРАН С ПРОГРАММАМИ САФ/ЕСАФ**

Албания	Зимбабве	Монголия
Бангладеш	Камбоджа	Непал
Бенин	Кения	Нигер
Боливия	Кот-д'Ивуар	Никарагуа
Буркина-Фасо	Кыргызская Республика	Пакистан
Бурунди	Лаосская Народно-Дем. Респ.	Сенегал
Вьетнам	Лесото	Сьерра-Леоне
Гайана	Мавритания	Танзания
Гамбия	Мадагаскар	Того
Гана	Малави	Уганда
Гвинея	Мали	Шри-Ланка
Гондурас	Мозамбик	Экв. Гвинея

таких поддерживаемых МВФ программ на малообеспеченные слои населения? Опыт соответствующих стран и изменения в ключевых переменных, сказывающихся на малообеспеченных слоях населения (инфляция, рост и структура государственных расходов), рассматриваются в следующем разделе.

### **Инфляция**

В целом наибольший успех поддерживаемые МВФ программы приносят в прекращении периодов высокой инфляции (на уровне более 40 процентов), которые напрямую соотносятся с замедлением роста. Однако достижение странами низкого (менее 10 процентов) уровня инфляции проходит не столь успешно (Международный Валютный Фонд, 1997а). Резкое сокращение инфляции имело место в странах с первоначально высоким уровнем инфляции, и подавляющему большинству из них удалось выйти из стадии высокой инфляции. В странах с промежуточным уровнем инфляции (наиболее многочисленная группа) результаты были неоднозначными. Во многих странах наблюдалась определенная дезинфляция, хотя в некоторых случаях она сводилась к замедлению высоких темпов инфляции, наблюдавшихся до начала программы. К третьему году программы лишь приблизительно четверти стран с первоначально промежуточными темпами инфляции удалось сократить ее до низкого уровня. В трети стран с первоначально низкими темпами инфляции она возросла до промежуточного уровня порядка 16 процентов. В остальных же странах этой группы инфляция в среднем несколько снизилась.

## Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности

ТАБЛИЦА 2. ВЫБОРКА ИЗ 66 СТРАН С ПОДДЕРЖИВАЕМЫМИ МВФ ПРОГРАММАМИ

Албания*	Казахстан	Перу
Аргентина	Камбоджа*	Республика Конго*
Бангладеш*	Кения*	Республика Корея
Барбадос	Китай	Россия
Беларусь	Коморские Острова*	Руанда*
Бенин*	Коста-Рика	Румыния
Болгария	Кот-д'Ивуар*	Сальвадор
Боливия*	Кыргызская Республика*	Сан-Томе и Принсипи*
Бразилия	Лесото*	Сьерра-Леоне*
Буркина-Фасо*	Мадагаскар*	Таджикистан
Бурунди*	Мали*	Таиланд
Венесуэла	Марокко	Танзания*
Гватемала	Мексика	Турция
Гвинея-Бисау*	Мозамбик*	Узбекистан
Гондурас*	Молдова	Украина
Грузия*	Монголия*	Уругвай
Доминика*	Непал*	Филиппины
Египет	Нигер*	Хорватия
Замбия*	Нигерия	Чешская Республика
Зимбабве*	Никарагуа*	Чили
Индия	Панама	Шри-Ланка*
Иордания	Папуа-Новая Гвинея	Эфиопия*

\*Страны с программами, поддерживаемыми по линии САФ/ЕСАФ.

### Рост

В начале 1980-х годов в развивающихся странах в целом отмечалась фактическая стагнация реального ВВП в расчете на душу населения. В 36 обследованных странах, где действовали программы, положение было еще менее благополучным; в первой половине 1980-х годов реальный ВВП в этих странах снижался в среднем на 1,4 процента в год. В последующие десять лет (1986–1995 годы) рост в развивающихся странах в целом возобновился, причем в выборке стран, где действовали программы, он был более быстрым, в результате чего к 1995 году разрыв в темпах роста между этой группой стран и другими развивающимися странами в целом удалось преодолеть. Вместе с тем масштабы такого улучшения различались по регионам. Наиболее резкий сдвиг в темпах роста отмечался в странах Западного полушария, тогда как в странах Африки с программами САФ или ЕСАФ темпы роста в начале 1990-х годов стали отрицательными, в связи с чем средние темпы роста ВВП на душу населения оставались близки к нулевому уровню.

---

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

Сопоставление роста за три года после начала таких программ с ростом за три года, предшествовавших программам, свидетельствует о том, что всем обследованным 36 странам, где действовали программы, в среднем удалось повысить темпы роста реального ВВП в расчете на душу населения. Наиболее впечатляющий сдвиг при этом отмечался в странах Африки вне зоны франка КФА<sup>3</sup> и в странах Западного полушария.

Результаты использования типовой эмпирической модели (Международный Валютный Фонд, 1997а) для изучения факторов, определяющих экономический рост, свидетельствуют о том, что заметное сокращение разрыва в темпах роста между развивающимися странами с программами и без таковых можно объяснить проведением более решительной макроэкономической политики, направленной на сокращение как инфляции, так и бюджетного дефицита, и подкрепляемой структурными реформами в ключевых областях. Определенную роль в этом сыграли и более благоприятные внешние факторы, особенно тенденции в условиях торговли и погодные условия. Однако в некоторых областях цели политики не были достигнуты, в частности, не удалось сделать международную торговлю более открытой и сократить штаты государственных служащих.

### **Структура расходов**

#### ***Социальные расходы***

Исходя из имеющихся фактических данных по 66 странам с поддерживаемыми МВФ программами за 1986–1996 годы, уровень расходов на образование и здравоохранение был в среднем достаточно высок. В 32 странах, где действовали программы САФ или ЕСАФ, изменение таких расходов было более значительным. Хотя динамика социальных показателей различалась по странам, в целом такие показатели улучшились. В приводимых здесь данных не учитываются расходы на образование и здравоохранение в частном секторе, которые бывают существенными<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>В зону франка КФА входят следующие 14 стран: Бенин, Буркина Фасо, Габон, Гвинея-Бисау, Камерун, Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал, Того, Центральноафриканская Республика, Чад и Экваториальная Гвинея.

<sup>4</sup>Например, в 1990 году на частный сектор приходилось в среднем 45 процентов затрат на здравоохранение в Африке и 60 процентов таких затрат в Азии (см. Psacharopoulos and Nguyen, 1997).

### **Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности**

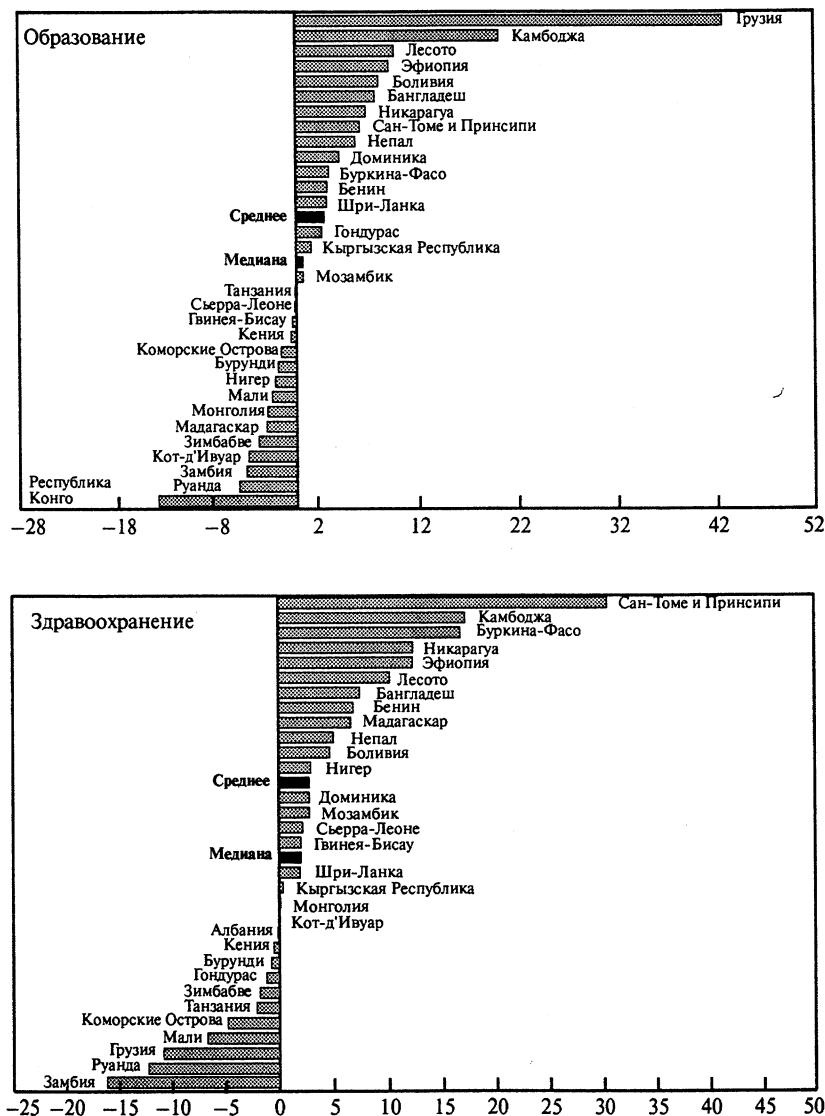
Многие из включенных в выборку стран принимали меры, направленные как на реальное увеличение расходов на образование и здравоохранение, так и на повышение эффективности расходов. Сопоставление последнего года, за который имеются данные, и предшествующего программе года (определенного как год, предшествующий первой поддерживаемой МВФ программе для каждой страны) свидетельствует об увеличении реальных государственных расходов на образование на 44 процента (43 процента в странах с программами САФ/ЕСАФ)<sup>5</sup>. В 66 странах реальные расходы на душу населения увеличивались в среднем на 0,9 процента в год, а в странах с программами САФ/ЕСАФ – на 2,8 процента в год (рис. 1 и 2). Вместе с тем такое увеличение расходов на образование существенно различалось по регионам. В странах Африки расходы на образование увеличились меньше, чем в других странах выборки: эти расходы возрастили в реальном выражении лишь на 2 процента в год по сравнению с 11 процентами в год в других странах с программами САФ/ЕСАФ. Столь небольшое увеличение расходов на образование в сочетании с высоким ростом населения в Африке обусловило фактическое снижение этих расходов в расчете на душу населения в среднем на 0,7 процента в год по сравнению с их возрастанием на 9 процентов в год в других странах с программами САФ/ЕСАФ. В 66 странах реальные государственные расходы на здравоохранение увеличились на 61 процент (79 процентов в странах с программами САФ/ЕСАФ). Расходы на здравоохранение возросли в реальном выражении во всех странах с программами САФ или ЕСАФ, кроме восьми, причем в расчете на душу населения эти расходы увеличивались в среднем на 2,8 процента в год (рис. 1 и 2). Как и расходы на образование, расходы на здравоохранение в странах Африки с программами САФ или ЕСАФ возросли в меньшей степени, а в расчете на душу населения их реальные затраты на здравоохранение увеличились лишь на 2,5 процента в год по сравнению с 3,3 процента в других странах с программами САФ/ЕСАФ из выборки. Доля расходов как на образование, так и на здравоохранение в общей сумме расходов возросла, что указывает на повышение приоритетности этих секторов в рамках поддерживаемых МВФ программ.

---

<sup>5</sup>На соответствующих показателях в Африке сказалось сокращение расходов в странах зоны франка КФА после девальвации этой валюты в 1994 году и репатриация иностранных преподавателей. В ряде стран Африки, таких как Буркина-Фасо, Гана и Лесото, реальные расходы на образование в расчете на душу населения существенно увеличились.

## МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ

РИСУНОК 1. СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ РЕАЛЬНЫХ ДОХОДОВ  
НА ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В РАСЧЕТЕ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ  
ПРИ ПРОГРАММАХ, ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ ПО ЛИНИИ САФ/ЕСАФ  
(в процентах)

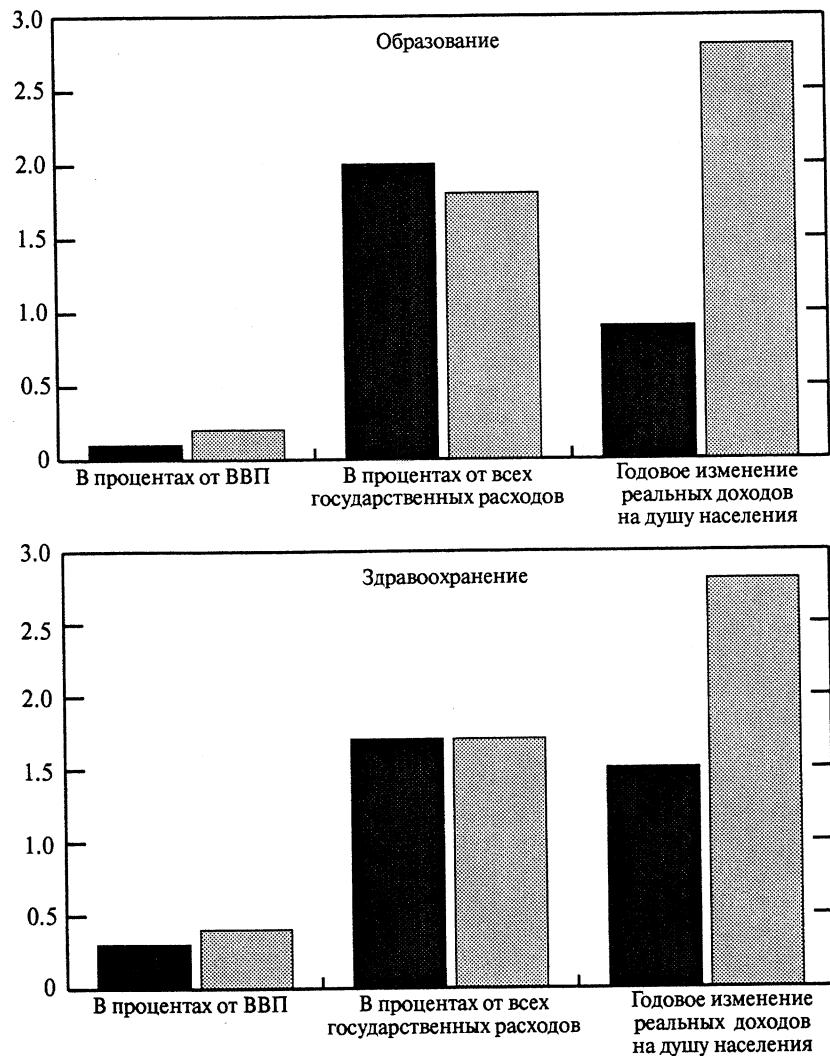


Источники: официальные органы стран и оценки специалистов МВФ.

### Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности

Рисунок 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ  
ПРИ ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ МВФ ПРОГРАММАХ, 1986-1996 годы

(среднее изменение)  
■ Все страны с программами      ■ Страны с программами  
САФ/ЕСАФ



Источники: официальные органы стран и оценки специалистов МВФ.

Примечание. Среднее изменение — это изменение между предшествующим программе годом и последним годом, за который имеются данные.

---

## МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ

Хотя на взаимосвязь между государственными расходами и социальными показателями могут потенциально влиять многие факторы, увеличение расходов на образование и здравоохранение соотносится с улучшением показателей по этим двум областям. После начала проведения первой поддерживаемой МВФ программы уровень неграмотности ежегодно снижается на 2,4 процента, причем в странах с программами САФ/ЕСАФ этот показатель улучшается сопоставимыми темпами. Уровень валового охвата начальным и средним школьным обучением в странах с программами САФ/ЕСАФ возрастал более динамично (в среднем приблизительно на 12 процентов за период с предшествующего программы года по последний год, за который имеются данные), чем в целом по выборке из 66 стран (в среднем приблизительно на 6–9 процентов за тот же период). С другой стороны, в странах Африки с программами САФ/ЕСАФ темпы ликвидации неграмотности были относительно ниже, а уровень валового охвата начальным школьным обучением повышался, как правило, в меньшей степени, чем в других странах (рис. 3).

В секторе здравоохранения уровень охвата населения медицинским обслуживанием повысился в среднем с 69 процентов до 79 процентов, причем наибольший рост (с 60 до 74 процентов) имел место в странах с программами САФ/ЕСАФ. Определенное улучшение — более значительное в ряде стран с программами САФ/ЕСАФ — отмечалось также в плане иммунизации, доступа к питьевой воде и санитарии. В то же самое время средняя продолжительность жизни увеличивалась на 0,3 процента в год (0,2 процента в странах с программами САФ/ЕСАФ), а младенческая смертность снижалась на 1,8 процента в год (1,7 процента в странах с программами САФ/ЕСАФ). В странах Африки улучшение показателей по здравоохранению было меньшим, чем в других странах выборки.

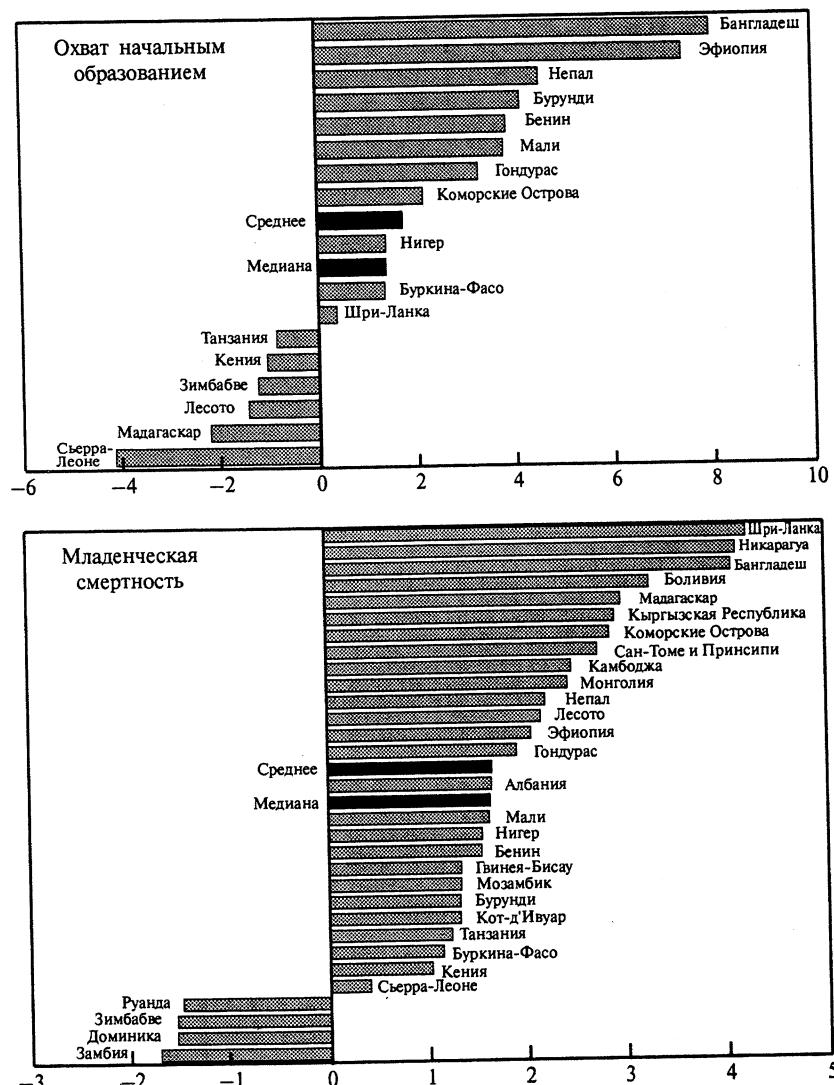
Как отмечалось выше, сокращение бедности, обусловливаемое социальными расходами, во многом зависит от их распределения по секторам. В более раннем исследовании по странам с программами САФ/ЕСАФ за 1986–1995 годы (Abed and others, 1998) было показано, что распределение благ от социальных расходов диспропорционально смещено в пользу групп с более высоким доходом. Имеющиеся у этих групп возможности присваивать диспропорционально большую долю благ от таких расходов, вероятно, обуславливают и асимметрию в предоставлении социальных услуг в пользу городского населения<sup>6</sup>. Что касается сектора образования,

---

<sup>6</sup>Недавний обзор литературы по вопросам распределения государственных доходов см. в работе Schwartz and Ter-Minassian (1995).

### Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности

РИСУНОК 3. СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ УРОВНЕЙ ОХВАТА НАЧАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ И МЛАДЕНЧЕСКОЙ СМЕРТНОСТИ ПРИ ПРОГРАММАХ, ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ ПО ЛИНИИ САФ/ЕСАФ



Источники: Всемирный банк, база данных по показателям мирового развития; *UNESCO Statistical Yearbook*, разные выпуски.

Примечание. Улучшение показателя младенческой смертности показано как увеличение.

---

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

то на долю наименее обеспеченных 20 процентов населения в группе из восьми стран приходилось в среднем 13 процентов получаемых льгот по сравнению с 32 процентами, приходившимися на долю 20 процентов наиболее обеспеченного населения. Чтобы улучшить распределение благ, следует увеличить государственные расходы на начальное образование и ввести плату за обучение в высших учебных заведениях в сочетании с системой финансовой помощи менее обеспеченным учащимся. В пяти странах с программами САФ/ЕСАФ, по которым имеются данные о здравоохранении, на долю наименее обеспеченных 20 процентов населения приходилось в среднем лишь 12 процентов получаемых благ от расходов на здравоохранение по сравнению с 30 процентами, приходившимися на долю наиболее обеспеченных 20 процентов населения (см. Abed and others, 1998). В этой сфере страны также могли бы улучшить распределение благ, уделяя больше внимания первичному и профилактическому медицинскому обслуживанию, а не лечебному и больничному. Эти выводы (Abed and others, 1998) подтверждаются более недавним анализом (Gupta, Clements, and Tiengson; готовится к публикации). По выборке из 46 стран было установлено, что средняя доля расходов на образование, которая приходится на высшее образование, составляет 21 процент, причем меньше всего эта доля в странах Азии. Хотя надлежащее распределение доходов на образование по секторам с трудом поддается определению, стоит отметить, что наиболее значительное улучшение показателей по образованию произошло именно в странах Азии, где действовали поддерживаемые МВФ программы. В том же исследовании установлено, что в выборке из 33 стран 60 процентов расходов на здравоохранение приходится на дорогостоящее лечебное медицинское обслуживание, причем эта доля выше всего в странах Африки к югу от Сахары. Именно этим может частично объясняться в целом более скромное улучшение показателей по здравоохранению в странах Африки по сравнению с другими странами, где действуют программы.

Директор-распорядитель МВФ недавно призвал сотрудников МВФ улучшить сбор данных о расходах на здравоохранение и образование и следить за динамикой основных социальных показателей в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Исполнительный совет поставил перед сотрудниками задачу уделять особое внимание социальным расходам и социальным показателям в бедных странах с наиболее высоким уровнем задолженности (см. Международный Валютный Фонд, 1997c),

## **Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности**

которые получают помощь в рамках инициативы, выдвигаемой МВФ и Всемирным банком.

### ***Военные расходы***

Чрезмерные военные расходы могут привести к вытеснению частных инвестиций или более производительных государственных расходов, что в конечном итоге отрицательно скажется на росте (Knight, Loayza, and Villanueva, 1996). Недавние исследования также подтверждают, что при значительном увеличении военных расходов в соответствующих странах возрастает бюджетный дефицит и сокращаются государственные инвестиции (Gupta, Schiff, and Clements, 1996). Поэтому МВФ часто рекомендует странам рассмотреть свои военные расходы на предмет выявления возможностей экономии бюджетных средств.

За последние годы в этом направлении достигнуты обнадеживающие успехи (Gupta, Clements, and Ruggiero, 1997; Gupta, McDonald, and Ruggiero, 1998). Отмечаемое во всем мире сокращение военных затрат было особенно быстрым в развивающихся странах с поддерживаемыми МВФ программами, хотя объяснять такое сокращение исключительно этими программами следует с осторожностью. За период с 1990 по 1997 годы военные расходы в указанных странах снизились в среднем на 2,5 процентных пункта ВВП по сравнению с 1,3 процентных пункта в развивающихся странах без программ, поддерживаемых МВФ. Столь существенное снижение военных расходов в странах с программами объясняется главным образом относительно более быстрым сокращением этих расходов в странах с переходной экономикой (переходящих от централизованно планируемой к рыночной экономике). Снижение военных расходов позволяет увеличить социальные расходы. В 52 странах, по которым имеются последовательные данные за 1990–1996 годы, военные расходы уменьшились в среднем на 3,1 процентных пункта от всех расходов, тогда как социальные расходы увеличились в среднем на 1,2 процентных пункта.

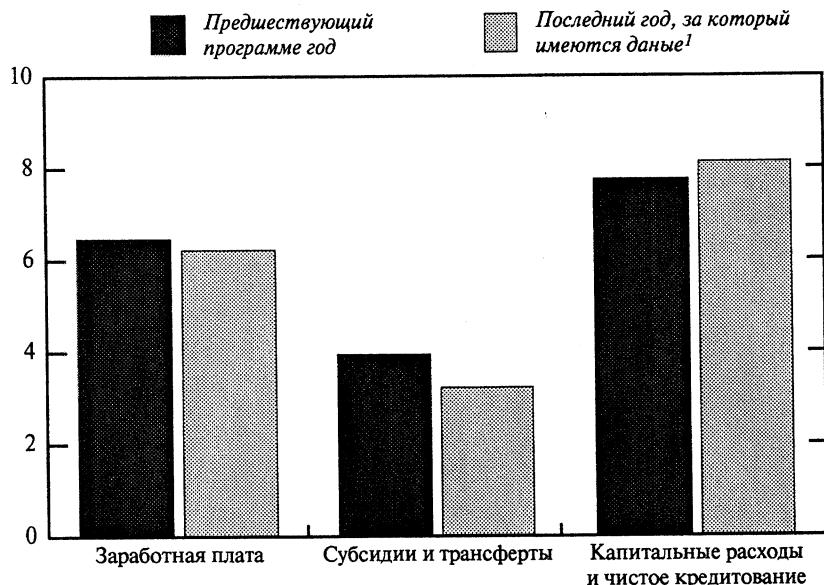
### ***Прочие аспекты структуры расходов***

Анализ показателей по 36 странам за 1986–1995 годы свидетельствует о том, что поддерживаемые в рамках САФ/ЕСАФ программы были направлены в целом на поддержание приблизительно неизменного уровня всех расходов как доли от ВВП (см. таблицу 3 и рис. 4) при одновременном уменьшении текущих

## МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ

расходов и увеличении капитальных расходов. При этом предусматривалось увеличение капитальных расходов и чистого заимствования приблизительно на 1,4 процентных пункта ВВП относительно средних показателей за три предшествующих программы года. Такое увеличение капитальных расходов должно было облегчаться сокращением текущих расходов в среднем на 2,2 процентных пункта, а экономию бюджетных средств ождалось получить за счет сокращения избыточных штатов в государственном секторе, а также неэффективных субсидий и трансфертов. На практике рассматриваемым странам удалось существенно изменить

Рисунок 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ ПРИ ПРОГРАММАХ,  
ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ ПО ЛИНИИ САФ/ЕСАФ  
(в процентах от ВВП)



Источник: таблица 3.  
<sup>1</sup>1994, 1995, или 1996 год.

**ТАБЛИЦА 3. СВОЛКА РАСХОДОВ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КЛАССИФИКАЦИИ В СТРАНАХ С ПРОГРАММАМИ САФ/ЕСАФ**

	Средний показатель за три года, предшествующие программе	Предшествующий программе год	Средний целевой показатель по программе	Последний год (1994 или 1995)	Разница между последн. годом и средн. пок. за три года, предшств. программе			размер выборки <sup>1</sup>
					разница между последн. годом и предшств. программе	разница между последн. годом и предшств. программе	разница между последн. годом и предшств. программе	
<i>(в процентах от ВВП)<sup>2</sup></i>								
Все расходы и чистое кредитование	29,0	27,6	28,2	26,2	-2,8	-1,4	-1,4	36
Текущие расходы	20,9	19,7	18,7	17,9	-3,0	-1,8	-1,8	36
Товары и услуги	13,6	12,6	11,9	11,1	-2,5	-1,5	-1,5	28
Зарплата и жалованье	7,1	6,5	6,1	6,2	-0,9	-0,3	-0,3	33
Прочее	6,3	5,8	6,0	4,9	-1,4	-0,9	-0,9	28
Проценты	4,0	3,9	4,0	3,6	-0,4	-0,3	-0,3	35
Субсидии и трансферты	4,4	3,9	3,2	3,2	-1,2	-0,7	-0,7	29
Прочее	3,9	3,9	5,1	3,6	0,3	-0,3	-0,3	21
Капит. расходы и чистое кредитование	7,9	7,7	9,3	8,1	0,2	0,4	0,4	36
<i>(в процентах от всех расходов и чистого кредитования)</i>								
Все расходы и чистое кредитование								
Текущие расходы	70,5	69,6	65,4	67,8	-2,7	-1,8	-1,8	36
Товары и услуги	44,4	43,4	40,5	40,9	-3,5	-2,5	-2,5	28
Зарплата и жалованье	24,9	23,7	22,4	23,5	-1,4	-0,2	-0,2	33
Прочее	19,7	19,9	19,5	18,0	-1,7	-1,9	-1,9	29
Проценты	12,3	12,5	13,5	13,5	1,2	1,0	1,0	35
Субсидии и трансферты	12,4	12,6	9,6	11,4	-1,0	-1,2	-1,2	31
Прочее	16,1	15,9	17,9	15,3	-0,8	-0,6	-0,6	20
Капит. расходы и чист. кредитование	28,9	29,7	34,0	31,5	2,6	1,8	1,8	36

Источники: официальные органы стран и оценки специалистов МВФ.

Число стран, по которым имеются данные для соответствующей категории расходов. Если размер выборки для разных столбцов не совпадает, то приводится максимальная цифра.

<sup>2</sup>Сумма компонентов расходов может отличаться от итоговых величин из-за разного размера выборки.

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

структуре расходов в пользу капитальных затрат, хотя и в меньшей степени, чем предусматривалось программами. Если сравнить средние показатели за три предшествующих программы года с последним годом, за который имеются данные, то доля капитальных затрат и чистого кредитования возросла приблизительно на 2,6 процентных пункта, тогда как доля расходов, приходящаяся на заработную плату и жалованье, а также на субсидии и трансферты, сократилась (таблица 3 и рис. 4).

### ***Системы социальной защиты населения***

За 1986–1995 годы ряд стран улучшили эффективность затрат на субсидии и трансферты, сократив общие субсидии и увеличив расходы на системы адресной социальной защиты населения (хотя проблемы с данными затрудняют проведение различия между субсидиями, предназначенными для оказания помощи малообеспеченому населению, и субсидиями, предназначенными для достижения иных целей политики). Именно этим сокращением (особенно в странах с переходной экономикой) частично объясняется то, что при сравнении средних показателей за три предшествующих программы года с последним годом, за который имеются данные, расходы на субсидии и трансферты в группе 36 стран с программами САФ/ЕСАФ уменьшились приблизительно на один процент от всех расходов. В одних странах после серьезной девальвации валютного курса были временно заморожены цены на основные товары первой необходимости, а в других были введены программы по перераспределению доходов в пользу малообеспеченных слоев населения на период реформ.

При проведении реформы государственной службы, предполагающей сокращение штатов, в большинстве стран предусматривались пакеты выходных пособий для новых безработных и облегчался доступ малых предприятий к кредитам, зачастую при финансовой поддержке со стороны доноров. Кроме того, осуществлялись программы общественных работ или «работы в обмен на продовольствие», с тем чтобы обеспечить поддержку доходов безработным, тем, на ком отрицательно сказалось сокращение возможностей трудоустройства, а также военнослужащим, оказавшимся безработными в результате программ сокращения армии. В ряде других стран для компенсации работникам, уволенным из приватизированных предприятий по сокращению штатов, использовалась часть поступлений от приватизации.

Страны, которые пытаются реформировать существующие программы социальной помощи и внедрить новые системы со-

### **Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности**

циальной защиты населения, сталкиваются с рядом трудностей, а результаты часто бывают неодинаковыми. Во-первых, внедрение эффективных с точки зрения затрат систем социальной защиты сдерживается слабостью административных структур и отсутствием надлежащих инструментов социальной политики, особенно если малообеспеченное население проживает в географически изолированных районах. Кроме того, из-за отсутствия данных порой бывает трудно оценить, насколько эффективно система социальной защиты населения удовлетворяет нужды тех, на кого она рассчитана. В некоторых странах создание и реформирование систем социальной защиты населения иногда не получает достаточной политической поддержки, и поэтому имеющиеся системы продолжают помогать тем, на кого они не рассчитаны. Наконец, в некоторых странах с переходной экономикой источники финансирования социальных поступлений иссякают из-за ослабления базы поступлений (Chu and Gupta, 1996).

### **Сокращение бедности и неравенства по доходам в рамках поддерживаемых МВФ программ**

Удаётся ли странам с поддерживаемыми МВФ программами сократить бедность и неравенство по доходам? Этот вопрос важен не только сам по себе, но и потому, что, согласно последним исследованиям, неравенство может тормозить рост.

В 1986 году Управление по бюджетным вопросам МВФ исследовало воздействие программ стабилизации на распределение доходов в 94 странах (Международный Валютный Фонд, 1986). В результате этого исследования был сделан вывод об отсутствии доказательств того, что поддерживаемые МВФ программы приводят к усилению неравенства по доходам, хотя разные меры политики по-разному влияют на группы с различными доходами. К более равному распределению доходов приводят, в частности, следующие меры: девальвация валютного курса в странах, где мелкие производители сельскохозяйственной продукции зависят от ее экспорта, отмена валютного контроля, расширение доступа к кредитным рынкам, расширение базы налогообложения имущества и доходов, а также переориентация доходов на базовое образование и здравоохранение. К мерам, отрицательно сказывающимся на распределении доходов, относится, в частности, увеличение непрямых налогов (например, таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость). В последующем исследовании (Heller and others, 1988) на примере семи стран сделан вывод, что воздействие

---

## МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ

поддерживаемых МВФ программ на распределение зависит от сочетания мер политики, используемых для достижения бюджетно-налоговой стабилизации.

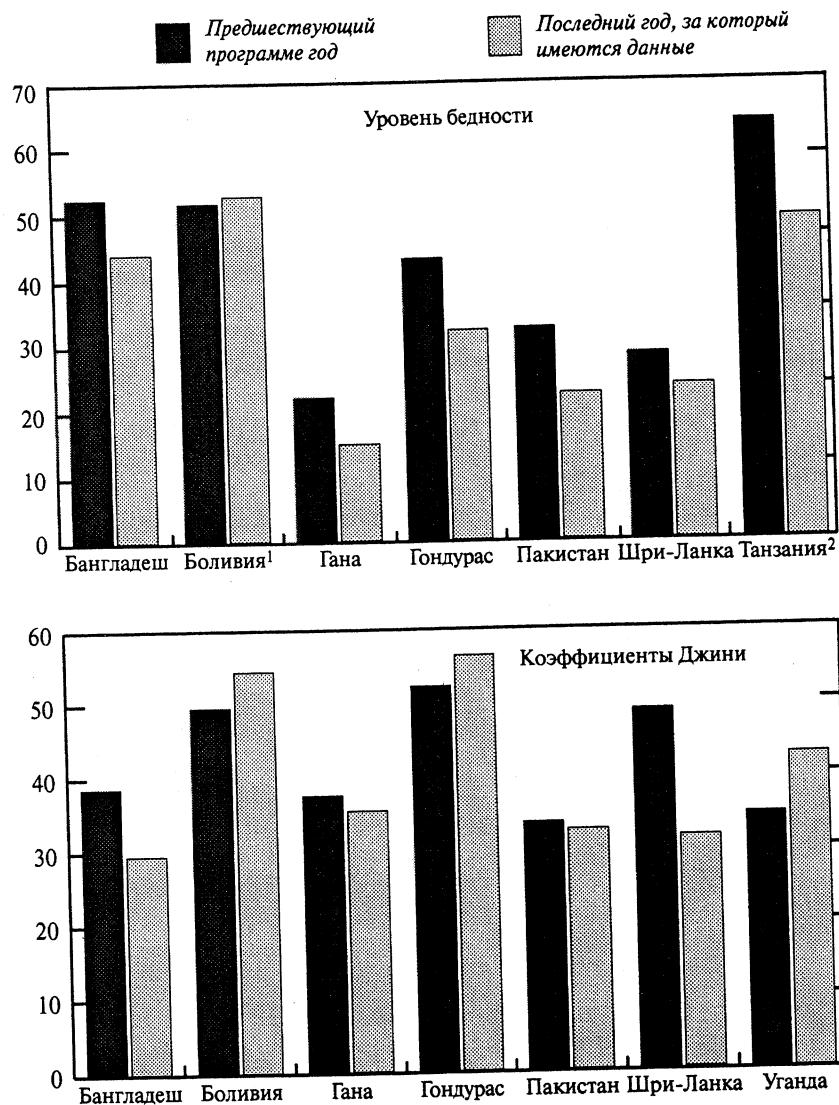
В семи странах с программами САФ/ЕСАФ, по которым имеются данные, уровень бедности за период действия поддерживаемых МВФ программ стабилизации снизился в среднем на 20 процентов, что означает среднегодовое сокращение на 5,3 процента (рис. 5). В случае двух стран Африки с программами САФ/ЕСАФ такое сокращение было несколько больше, составляя 6,3 процента в год. Уровень бедности существенно снизился в Азии (Бангладеш, Пакистан и Шри-Ланка); в Латинской Америке бедность в городах увеличилась в Боливии (в основном из-за миграции малообеспеченного сельского населения в города), тогда как в Гондурасе бедность уменьшилась на общенациональном уровне.

Что касается неравенства по доходам, то, согласно имеющимся данным, в странах с поддерживаемыми в рамках САФ/ЕСАФ программами распределение доходов в целом улучшилось (рис. 5). Коэффициент Джини — показатель неравенства распределения доходов — снижался в среднем почти на 1 процент в год, упав с 0,41 до 0,39. В случае двух стран Африки с программами САФ/ЕСАФ, по которым имеются данные (Гана и Уганда), неравенство по доходам в Уганде усилилось, а в Гане уменьшилось. В трех странах Азии сокращение бедности сопровождалось в целом более равномерным распределением доходов, причем наиболее существенное снижение коэффициента Джини произошло в Бангладеш и Шри-Ланке. С другой стороны, в двух странах Латинской Америки — Боливии и Гондурасе — неравенство по доходам усилилось. Схожие тенденции можно наблюдать в динамике доли доходов наиболее обеспеченных 20 процентов населения относительно доли доходов наименее обеспеченных 20 процентов. Вместе с тем, узость рассматриваемой выборки затрудняет обобщение и не позволяет заключить, что и другие страны с поддерживаемыми МВФ программами стабилизации в рамках САФ/ЕСАФ достигли аналогичных показателей за тот же период.

Все более глубокий интерес, проявляемый МВФ к вопросам распределения доходов, обусловлен убеждением, что для обеспечения социальной справедливости экономический рост должен идти на благо всем членам общества. Если обеспечивается социальная справедливость, то соответствующие программы стабилизации и устойчивый рост имеют больше шансов на успех (Camdessus, 1998; Fischer, 1998; Международный Валютный Фонд, 1998). Исходя из этих соображений, МВФ в 1995 году организовал

**Поддерживаемые МВФ программы и проблема бедности**

**РИСУНОК 5. УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ И КОЭФФИЦИЕНТ ДЖИНИ  
ПРИ ПРОГРАММАХ, ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ ПО ЛИНИИ САФ/ЕСАФ**



Источники: Deininger and Squire (1996); Jayarajah, Branson, and Binayak (1996); Всемирный банк (1996a and 1996b).

<sup>1</sup>Только по городскому населению.

<sup>2</sup>По сельскому населению.

---

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

важную конференцию по вопросам распределения доходов и устойчивого развития, а в июне 1998 года провел конференцию по вопросам экономической политики и социальной справедливости. Конференция 1998 года была в основном посвящена операционным аспектам обеспечения социальной справедливости<sup>7</sup>.

### **Решение проблем бедности и другие основные направления деятельности МВФ**

Задаче обеспечения высококачественного роста уделяется все больше внимания не только при разработке программ, но и в других основных областях деятельности МВФ, каковыми являются надзор и техническая помощь. Что касается надзора, то рекомендации МВФ в отношении политики направлены на широкий круг мер текущей экономической политики, включая структурные меры и реформы, необходимые для улучшения качества роста и экономических показателей. Например, в рекомендациях по вопросам политики ряда стран Европы подчеркивается важность проведения реформ рынка труда в целях сокращения безработицы. Для решения проблем социальных последствий таких реформ рынка труда рекомендуется сосредоточить внимание на надлежащей корректировке политики в области налогов и расходов.

Демографические тенденции во многих промышленно развитых странах указывают на то, что быстрое старение населения может привести к увеличению расходов на здравоохранение и социальное обеспечение до непосильного уровня (Chand and Jaeger, 1996; Heller, 1997). При проведении соответствующих реформ МВФ рекомендует этим странам сосредоточить внимание на долгосрочной устойчивости расходов на здравоохранение и социальное обеспечение.

Оказывая техническую помощь, МВФ указывает в своих рекомендациях, среди прочего, что для достижения целей роста и сокращения бедности при разработке программ необходимо предусматривать проведение эффективной и справедливой политики в отношении налогов и расходов. Такая помощь предостав-

---

<sup>7</sup>Проявляемый МВФ интерес к этим вопросам также нашел отражение в недавно проведенных исследованиях (см., например, Clements, 1997; Tanzi and Chu, 1998). В недавнем исследовании по Бразилии (Clements) приведены обширные данные из других источников, свидетельствующие о том, что неравенство по доходам во многом объясняется сильными диспропорциями в уровне полученного образования. После принятия в июле 1994 года Плана реала неравенство в Бразилии уменьшилось, хотя распределение доходов в этой стране остается одним из самых неравномерных в мире.

## **Резюме и выводы**

ляется, в частности, в области управления государственными расходами, налоговой политики, взимания налогов, политики государственных расходов, систем социальной защиты населения. С 1991 года МВФ провел около тридцати миссий по оказанию государствам-членам технической помощи в разработке эффективных с точки зрения затрат и финансово устойчивых систем социальной защиты населения.

## **Резюме и выводы**

Рекомендации МВФ в отношении политики направлены в основном на то, чтобы помочь государствам-членам в создании устойчивой макроэкономической основы, обеспечивающей условия для экономического роста и сокращения бедности. При этом ставится задача разработать макроэкономическую политику, которая будет способствовать устойчивому росту, подкрепляя его реформой политики в области расходов и налогов, что в конечном итоге приведет к улучшению распределения доходов и сокращению бедности. В рамках этого процесса МВФ выработал такой подход к бюджетно-налоговой политике, и особенно к ее социальным аспектам, что она более не рассматривается исключительно как макроэкономический инструмент. МВФ уделяет больше внимания воздействию бюджетно-налоговой политики на распределение доходов и ее роли в стимулировании долгосрочного роста, особенно в период стабилизации. Тем не менее, необходимо дальнейшее исследование взаимосвязей между социальными расходами и показателями социальной отдачи, с тем чтобы руководствоваться этим для улучшения адресности социальных расходов.

Посредством поддерживаемых им программ МВФ продолжает свои усилия, направленные на улучшение защиты малообеспеченных слоев населения. В качестве дальнейшего шага в этой работе сотрудникам МВФ недавно было указано на необходимость более тщательно следить за социальными расходами и показателями социальной отдачи. Улучшение анализа воздействия мер политики и тенденций экономического развития на распределение позволяет повысить действенность поддерживаемых МВФ программ в целом. Их можно укрепить также путем более систематической оценки эффективности систем социальной защиты населения и структуры расходов. Направленные на обеспечение высококачественного роста реформы второго поколения (например, реформа рынка труда), которым сейчас уделяется все больше внимания, могут еще сильнее повлиять на малообеспеченные слои населения, что

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

подчеркивает необходимость активизации работы в этой области. Недавно Исполнительному совету МВФ была представлена подготовленная внешними экспертами оценка социальных аспектов программ стабилизации в странах с низким доходом. Это послужит дальнейшим руководством в рекомендациях МВФ по вопросам политики и при сотрудничестве с Всемирным банком в целях сокращения бедности.

## **Библиография**

- Абед Джордж, Эбрилл Лиам П., Гупта Санджив, Клементс Бенедикт, Макмурран Роналд, Пеллекью Энтони, Шифф Джералд, Верховен Марейн, 1998, «Налого-бюджетные реформы в странах с низким уровнем дохода: опыт стран, осуществляющих программы, поддерживаемые МВФ», Документ непериодической серии МВФ, № 160 (Вашингтон, Международный Валютный Фонд).
- Гупта Санджив, Клементс Бенедикт и Тионгсон Эрвин, «Государственные расходы на социальное развитие», готовится к публикации в журнале «Финансы и развитие».
- Гупта Санджив, Макдоналд Калвин, Шиллер Кристиан, Верховен Марейн, Богетич Желько, Шварц Герд, 1998, «Уменьшение социальных издержек экономического кризиса и программы реформ в странах Азии», Документ МВФ по анализу и оценке политики № 98/7 (Вашингтон, Международный Валютный Фонд).
- Гупта Санджив, Макдоналд Калвин, Руджиеро Эдгардо, 1998, «Мировой уровень военных расходов, по-видимому, стабилизировался» (World-wide Military Expenditures Appear to Have Leveled Off), IMF Survey, May 11, pp.149-50.
- Гупта Санджив, Шифф Джералд, Клементс Бенедикт, 1996, «Военные расходы в различных странах мира в 1990-1995 годы», Рабочий документ МВФ 96/64, (Вашингтон, Международный Валютный Фонд).
- Международный Валютный Фонд, 1997б, «Надлежащее управление: роль МВФ» (Вашингтон, Международный Валютный Фонд).
- Чу Кэ Юн, Гупта Санджив, 1996, «Социальная защита в странах с переходной экономикой: намечающиеся проблемы», Документ МВФ по анализу и оценке политики № 96/5 (Вашингтон, Международный Валютный Фонд).

## Библиография

- Чу Кэ Юн, Гупта Санджив, Клементс Бенедикт, Хьюит Дэниел, Лугареси Серджио, Шифф Джералд, Шукнхт Людкер, Шварц Герд, 1995, «Непроизводительные государственные расходы: pragматический подход к анализу политики», серия брошюр МВФ, № 48 (Вашингтон, Международный Валютный Фонд).
- Camdessus, Michel, 1990, "Aiming for 'High Quality Growth,'" *Finance & Development*, Vol. 27 (September), pp. 10–11.
- , 1998, "Income Distribution and Sustainable Growth: The Perspective from the IMF at Fifty," in *Income Distribution and High-Quality Growth*, ed. by Vito Tanzi and Ke-young Chu (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Chand, Sheetal K., and Albert Jaeger, 1996, *Aging Populations and Public Pension Schemes*, IMF Occasional Paper No. 147 (Washington: International Monetary Fund).
- Chu, Ke-young and Sanjeev Gupta, eds., 1998, *Social Safety Nets: Issues and Experiences* (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, 1997, "Income Distribution and Social Expenditure in Brazil," IMF Working Paper 97/120 (Washington: International Monetary Fund).
- Deininger, Klaus, and Lyn Squire, 1996, "A New Data Set Measuring Income Inequality," *World Bank Economic Review*, Vol. 10 (September), pp. 565–91.
- Fischer, Stanley, 1998, "Opening Remarks at the Conference on Economic Policy and Equity," available on the Internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/equality/index.htm>.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, and Edgardo Ruggiero, 1997, "Worldwide Military Expenditures Continue to Fall, But at a Slower Pace," *IMF Survey*, April 21, pp. 119–20.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Marijn Verhoeven, and Erwin Tiongson, 1998, "Social Spending Rises and Indicators Improve with IMF-Supported Programs," *IMF Survey*, February 23, pp. 52–54.
- Harberger, Arnold, 1998, "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth," in *Income Distribution and High-Quality Growth*, ed. by Vito Tanzi and Ke-young Chu (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Heller, Peter S., 1997, "Aging in the Asian 'Tigers': Challenges for Fiscal Policy," IMF Working Paper 97/143 (Washington: International Monetary Fund).
- , A. Lans Bovenberg, Thanos Catsambas, Ke-young Chu, and Parthasarathi Shome, 1988, *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty: Experiences in Selected Countries*, IMF Occasional Paper No. 58 (Washington: International Monetary Fund).

## **МВФ И ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ**

- International Monetary Fund, 1986, *Fund-Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution*, IMF Occasional Paper No. 46 (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 1995, *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, IMF Pamphlet No. 47 (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 1997a, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, IMF Occasional Paper No. 156 (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 1997c, "IMF Gives More Attention to Social Spending of Member Countries," *IMF Survey*, June 23, pp. 185 and 196.
- \_\_\_\_\_, 1998, "IMF Conference on Economic Policy and Equity—Issues Paper," prepared by the Expenditure Policy Division of the Fiscal Affairs Department for the Conference on Economic Policy and Equity, available via Internet:<http://www.imf.org/external/np/fad/equity/index.htm>.
- Jayarajah, Carl A.B., William H. Branson, and Binayak Sen, 1996, *Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980–93* (Washington: World Bank).
- Knight, Malcolm, Norman Loayza, and Delano Villanueva, 1996, "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 43 (March), pp. 1–37.
- Psacharopoulos, George, and Nguyen Xuan Nguyen, 1997, "The Role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty," World Bank Technical Paper No. 346 (Washington: World Bank).
- Ravallion, Martin, and Shaohua Chen, 1996, "What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?" Policy Research Working Paper No. 1694 (Washington: World Bank).
- Schwartz, Gerd, and Teresa Ter-Minassian, 1995, "The Distributional Effects of Public Expenditures: Update and Overview," IMF Working Paper 95/84 (Washington: International Monetary Fund).
- Squire, Lyn, 1993, "Fighting Poverty," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 83 (May), pp. 377–82.
- Tanzi, Vito, 1997, "The Changing Role of Fiscal Policy in Fund Policy Advice," paper presented at the World Bank/IMF Annual Meetings, Hong Kong, September (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, and Ke-young Chu, eds., 1998, *Income Distribution and High-Quality Growth* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, *Statistical Yearbook* (Paris, various issues).

### **Библиография**

World Bank, 1996a, *Bolivia: Poverty, Equity, and Income*, Report No. 15272-BO  
(Washington: World Bank).

\_\_\_\_\_, 1996b, *Poverty Reduction and the World Bank* (Washington: World  
Bank).

---

## СЕРИЯ БРОШЮР МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

---

(Все брошюры изданы на английском, испанском и французском языках,  
если не указано иное)

45. Financial Organization and Operations of the IMF, by the Treasurer's Department.  
First edition, 1990. Fourth edition, 1995. («Финансовая организация и  
деятельность МВФ», Казначейское управление. Первое издание на  
русском языке — 1991 год. Третье издание — 1994 год. Четвертое изда-  
ние — 1996 год.)
46. The Unique Nature of the Responsibilities of the International Monetary Fund, by  
Manuel Gutián, 1992.
47. Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue, by the staff of the IMF. 1995.
48. Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis, by  
the Fiscal Affairs Department. 1995.
49. Guidelines for Fiscal Adjustment, by the Fiscal Affairs Department. 1995.
50. The Role of the IMF: Financing and Its Interactions with Adjustment and Surveil-  
lance, by Paul R. Masson and Michael Mussa. 1995.
51. Debt Relief for Low-Income Countries: The HIPIC Debt Initiative, by Anthony R.  
Boote and Kamau Thugge. 1997.
52. The IMF and the Poor, by the Fiscal Affairs Department. 1998. («МВФ и  
проблема бедности», Управление по бюджетным вопросам. Издание  
на русском языке — 1999 год.)

Фотокопии и микрофильмы всех изданий на английском языке, включая  
выпуски, которые уже не публикуются, можно приобрести непосредственно  
по следующим адресам: University Microfilms International, 300 North Zeeb Road,  
Ann Arbor, Michigan 48106, U.S.A. или Information Publications International,  
White Swan House, Godstone, Surrey, RH9 8LW, England.

Указанные выше брошюры и сведения о предыдущих выпусках серии  
брошюр МВФ можно получить по адресу:

International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.  
Телефон: (202) 623-6430  
Факс: (202) 623-7201  
Эл. почта: publications@imf.org  
Интернет: <http://www.imf.org>