

Справедливая критика?

Новое исследование показало, что государственные расходы на образование и здравоохранение в странах с низкими доходами растут при получении финансовой поддержки МВФ

Масахино Нозаки, Бенедикт Клементс и Санджив Гупта

ОДНО из наиболее часто повторяемых критических замечаний в адрес Международного Валютного Фонда (МВФ) состоит в том, что программы экономических реформ, которые он поддерживает, ограничивают расходы правительства на социальные нужды. Основной аргумент звучит примерно так: страны должны сокращать государственные расходы для достижения целевых показателей бюджета, которые являются слишком жесткими и тем самым ограничивают первоочередные расходы на образование и здравоохранение, что, в свою очередь, наносит вред малоимущим.

Но цифры представляют иную картину.

Наше последнее исследование показывает, что поддержка МВФ содействует увеличению государственных расходов на важнейшие социальные нужды (Clements, Gupta and Nozaki, 2011). Наиболее отчетливо такое положительное воздействие на здравоохранение и образование наблюдается в странах с низкими доходами.

Было бы глупо утверждать, что за долгую историю существования МВФ никогда не было исключений. Однако результаты нашего исследования свидетельствуют о том, что программы, поддерживаемые ресурсами МВФ, согласуются со стремлением стран увеличить расходы на социальные нужды в поддержку развития экономики и человеческого потенциала.

Расходы на социальные нужды: краткое описание

Улучшение качества образования и здравоохранения является приоритетом для стран с формирующимся рынком и низкими доходами. В среднем расходы на образование и здравоохранение составляют примерно 4½ и 3 процента ВВП соответственно (рис.1). Такие расходы составляют значительную долю — вместе примерно одну четвертую (в среднем) — государственного бюджета.



Эмпирические исследования показывают, что более высокие государственные расходы на образование и здравоохранение могут улучшить результаты в этих сферах (Baldacci et al., 2008). При этом чрезмерные государственные расходы могут стать причиной значительного бюджетного дефицита, макроэкономической нестабильности и снижения темпов экономического роста. Это, в свою очередь, может оказать негативное воздействие на показатели образования и здравоохранения. Для улучшения качества образования и здравоохранения странам необходимо найти правильное соотношение между расходами на такие услуги и поддержанием устойчивого состояния государственных финансов. Директивные органы также должны учесть факторы неэффективности, препятствующие рациональному расходованию средств на результаты в сфере образования и здравоохранения.

Когда страны, столкнувшиеся с экономической нестабильностью, обращаются к МВФ за финансовой помощью и рекомендациями по вопросам политики, за этим, естественно, следует обсуждение воздействия программ преобразований на расходы в социальной сфере (см. вставку 1).

Новые данные

На фоне ограниченного числа эмпирических исследований на сегодняшний день — последнее комплексное статистическое исследование по данному вопросу проводилось в 2003 году — и с появлением новых данных за последнее десятилетие наша работа является еще одним ответом на заявления критиков.

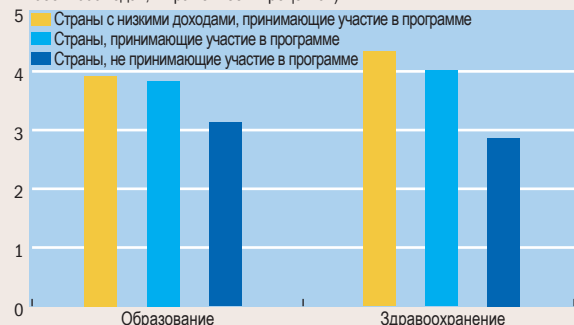
Набор данных, которые мы используем, является наиболее полной подборкой, которая когда-либо составлялась с этой целью.

Рисунок 2

Рост расходов

Расходы на образование и здравоохранение увеличились больше в странах, принимающих участие в программе, особенно в странах с низкими доходами, чем в странах, не принимающих в ней участие.

(Медианное годовое изменение реальных расходов на душу населения в 1985–2009 годах, выраженное в процентах)



Источники: расчеты персонала МВФ на основе базы данных по расходам на социальные нужды, составленной Clements, Gupta and Nozaki (2011). См. набор данных на веб-сайте www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/data/sdn1115.xls.

Примечание. В выборку включены только те страны, которые в эти годы участвовали в программе, поддерживаемой ресурсами МВФ. Для других годов они входят в выборку стран, не принимавших участие в программе.



Школьники в Сиен-Рипе, Камбоджа.

В нее входят данные по государственным расходам на образование и здравоохранение в период с 1985 по 2009 год, полученные от 140 развивающихся стран, включая 70 стран с низкими доходами, подпадающими под льготное финансирование МВФ. Таким образом, наше исследование добавляет значимость ранее выполненному эмпирическому анализу посредством оценки взаимосвязи программ поддержки МВФ и изменений в расходах на социальные нужды начиная с 2000 года.

Расходы на образование и здравоохранение увеличились во всех странах — как принимающих, так и не принимающих участие в программе,— однако в нашей выборке такой рост расходов происходит быстрее в странах, принимающих участие в программе, включая страны с низкими доходами (см. рисунок 2).

- Каждый год затраты на образование и здравоохранение увеличивались почти на четыре процента на душу населения в реальном исчислении по сравнению с тремя процентами роста для стран, не принимающих участие в программе.

- Преимущества были наиболее явно выражены в странах Ближнего Востока и Северной Африки, а также в странах Африки к югу от Сахары.

- Изменение структуры расходов с большей долей в сфере здравоохранения и образования было наиболее заметным в странах, принимающих участие в программах.

Многие другие факторы, такие как возрастной состав населения, уровни дохода и макроэкономические условия, оказывают влияние на расходы государства на социальные нужды. Поэтому достоверная оценка влияния программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, должна учитывать такие факторы. Используя статистические методы (см. вставку 2), которые изолируют воздействие программы, поддерживаемой ресурсами МВФ, мы снова обнаружим, что поддержка МВФ имеет положительное и статистически значимое воздействие на расходы в социальной сфере, которые являются частью общих государственных расходов.

Длительный период поддержки МВФ может иметь существенные последствия, увеличивая расходы в социальной сфере, включенные в общегосударственные расходы как доля ВВП. Мы выполнили оценку для пяти последовательных лет по программе поддержки МВФ (рис. 3). Результаты показывают рост расходов на образование и здравоохранение в пересчете на душу населения почти на 19 процентов и 41 процент соответственно по истечении

Вставка 1

Ответ на критику

Критики давно спорят об эффективности программ МВФ по поддержке расходов на социальные нужды (например, Stuckler and Basu, 2009). Ниже представлено несколько вопросов, наиболее часто выносимых на обсуждение, и ответы персонала МВФ (см. IMF, 2009a).

- **МВФ обеспокоен удержанием инфляции под контролем и (или) сохранением низкого уровня государственного долга, что ведет к излишнему ужесточению бюджетов.** За последние годы программы стали более гибкими в отношении высокого бюджетного дефицита и инфляции, что стало очевидным во время резкого повышения мировых цен на продукты питания и топливо в 2008 году и мирового кризиса 2009 года, когда многие страны с низкими доходами впервые внедрили антициклическую налогово-бюджетную политику.

- **Излишнее ужесточение бюджетов ограничивает государственные расходы на образование и здравоохранение.** Программы, поддерживаемые ресурсами МВФ, уделяют все больше внимания защите расходов на социальные нужды и интересов малоимущих. Исследования программ в период с середины 1980-х до середины 1990-х годов показали, что расходы в социальной сфере больше росли в странах, принимающих участие в программах, по сравнению со странами, не принимающими в них участия (например, Gupta, Clements and Tiongson, 1998; IMF Independent Evaluation Office, 2003; Center for Global Development, 2007). Позднее программы для

стран с низкими доходами при необходимости стали устанавливать минимальные целевые показатели для расходов на социальные нужды (IMF, 2009b).

- **МВФ требует установить ограничения на общие государственные расходы, в том числе на фонд заработной платы, что может препятствовать росту занятости в социальных секторах, таких как здравоохранение.** МВФ внедрил новую политику сокращения использования ограничений на фонд заработной платы в 2007 году. В результате ни в одну из 26 программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, в странах с низкими доходами не было включено ограничение фонда заработной платы в качестве критерия реализации, и только в двух программах этот критерий использовался как индикативный целевой показатель, то есть как необязательное условие.

- **Финансовая помощь от других партнеров по развитию, направленная на поддержку более высокого уровня расходов в социальной сфере, используется для погашения внутреннего долга или увеличения международных резервов.** Поддержка МВФ играет важную роль в организации помощи и изыскании средств для обеспечения полного и эффективного использования донорского финансирования. Когда потоки средств на цели помощи непостоянны, государства могут не иметь возможности потратить все такие средства сразу же. Это связано не со стремлением погасить долг или увеличить резервы, а с необходимостью обеспечить стабильное предоставление услуг на протяжении времени.

пяти лет. Однако наш анализ показывает снижение дополнительного роста расходов с течением времени, которое следует за пиком роста в предыдущие годы. Воздействие также менее значительно для стран, которые не участвовали в программе в течение этого периода на постоянной основе.

Программы поддержки МВФ могут способствовать увеличению расходов на социальные нужды путем содействия реформам, которые приводят к росту необходимых государственных доходов, направляемых на такие расходы, а также оказания помощи странам для привлечения донорского финансирования. Программы, поддерживаемые ресурсами МВФ, которые приводят к более высоким темпам роста, могут помочь привлечь дополнительные денежные средства и сделать увеличение расходов на социальные нужды более доступным. В программах стран с низкими доходами акцент на использование дополнительных ресурсов, включая ресурсы, освобожденные в результате списания задолженности для борьбы с бедностью, помогает направить дополнительные ресурсы в сферу образования и здравоохранения.

Для стран, не входящих в выборку стран с низкими доходами, воздействие поддержки МВФ на расходы в социальной сфере является более ограниченным, вероятно, в силу того что обычные каналы роста расходов на социальные нужды, такие как ускорение получения внешнего финансирования и грантов, рост доходов и изменение состава расходов, менее значительны, чем в странах с низкими доходами.

Для достижения целей по адекватным расходам на образование и здравоохранение первоочередными задачами должны быть дальнейшее стимулирование экономического роста, увеличение доходов и более эффективные государственные расходы. Это позволит государствам повысить финансирование расходов

Вставка 2

Применение методологии на практике

Наш анализ (Clements, Gupta and Nozaki, 2011) опирается на ежегодные данные за 1985–2009 годы для стран с низкими доходами (удовлетворяющих условиям льготного получения кредитов МВФ) для оценки воздействия программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, на расходы в социальной сфере. Мы провели количественную оценку данных с целью выявления отношений между расходами на образование и здравоохранение и программами, поддерживаемыми ресурсами МВФ, а также прочими факторами, которые непосредственно влияют на расходы в социальной сфере, включая сбалансированность бюджета (чтобы контролировать, сколько денежных средств государство должны потратить), возрастной состав населения (чтобы контролировать демографические процессы) и уровни дохода (которые обычно положительно коррелируют с расходами в социальной сфере).

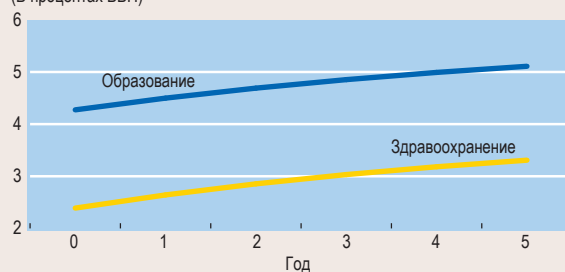
Мы также обращаемся к так называемой проблеме смещения выбора. В случае расходов на социальные нужды страны с программами, поддерживаемыми ресурсами МВФ, нельзя сравнивать непосредственно со странами, не участвующими в таких программах. Макроэкономический дисбаланс, проблему которого должны решить страны, участвующие в программах, будет влиять на налогово-бюджетную политику и способность государства увеличивать расходы. Чтобы принять это во внимание, мы использовали то, что экономисты называют методом «инструментальной переменной»: мы проводим то же самое исследование, но заменяем переменную программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, другими переменными, которые в большинстве случаев хорошо коррелируют с программами, поддерживаемыми ресурсами МВФ, но обычно не влияют на расходы в социальной сфере непосредственно (например, международные резервы и режим обменного курса).

Рисунок 3

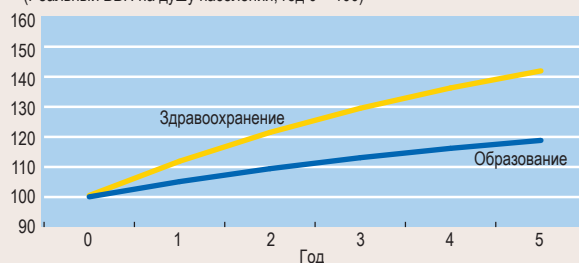
Положительное воздействие

Расходы на социальные нужды в странах с низкими доходами, участвующих в программах, поддерживаемых ресурсами МВФ, увеличиваются как в виде доли ВВП, так и в реальном исчислении на душу населения.

(В процентах ВВП)¹



(Реальный ВВП на душу населения, год 0 = 100)¹



Источник: расчеты персонала МВФ на основе данных Clements, Gupta and Nozaki (2011).

¹Указывает на рост расходов в социальной сфере для рассматриваемой страны (при уровне расходов, равном среднему уровню в странах с низкими доходами за 2001–2009 годы) в течение пяти последовательных лет программ, поддерживаемых ресурсами МВФ.

на социальные нужды таким образом, чтобы они были доступны в течение длительного времени. А обеспечение того, что средства поступают тем, кто в этом действительно нуждается, укрепит расходы на социальные нужды, сделав их мощным инструментом для улучшения жизни малоимущих. ■

Масахиро Нозаки — экономист, Бенедикт Клементс — начальник отдела, Санджив Гупта — заместитель директора. Все они работают в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Литература:

Baldacci, Emanuele, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Qiang Cui, 2008, "Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries," *World Development*, Vol. 36, No. 8, pp. 1317–41.

Center for Global Development, 2007, "Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action," *Report of the Working Group on IMF Programs and Health Spending* (Washington).

Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, and Masahiro Nozaki, 2011, "What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs?" *IMF Staff Discussion Note No. 11/15* (Washington: International Monetary Fund).

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, and Erwin Tiongson, 1998, "Public Spending on Human Development," *Finance & Development*, Vol. 35 (September).

Independent Evaluation Office, 2003, "Evaluation Report: Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs" (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF), 2009a, "Health, Social Spending Vital in IMF-Supported Programs," *IMF Survey*, October 26. Available at www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/INT102609A.htm

—, 2009b, "A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries," *IMF Policy Paper* (Washington: International Monetary Fund). Available at www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/062609.pdf

Stuckler, David, and Sanjay Basu, 2009, "The International Monetary Fund's Effects on Global Health: Before and After the 2008 Financial Crisis," *International Journal of Health Services*, Vol. 39, No. 4, pp. 771–81.