

Глава 2. Прогресс в бюджетных преобразованиях в переходных экономиках

Эта глава сосредотачивается на роли финансовой политики в макроэкономической стабилизации в переходных экономиках. Достижение равновесия финансового положения сыграло определяющую роль в макроэкономической стабилизации на первоначальном этапе. Этот этап уже или почти завершен в большинстве стран с переходной экономикой, центр финансовой стратегии сдвигается к обеспечению устойчивого развития в будущем.

Для стран более успешных на стадии перехода, ключевая финансовая проблема в текущем периоде - сдерживать совокупные правительственные расходы, главным образом, через улучшение эффективности социальных расходов¹. Некоторые страны, менее успешные в процессе перехода, должны отдать приоритет решению серьезных проблем дохода и ограничения дефицитов, которые все еще чрезмерны.

В целом, все страны с переходной экономикой должны осуществить «второе поколение» реформ, нацеленных на улучшение качества и эффективности управления, включая усовершенствования институциональной основы и обеспечение прозрачности бюджета. В ряде стран с переходной экономикой, включая Россию, финансовые проблемы в настоящее время представляют основной политический вызов

¹ В последнем выпуске *Всемирного экономического обзора* показано значительное различие между странами "более продвинутых" в процессе перехода и "менее продвинутых". Первая группа охватывает балтийские государства вместе со странами ЦВЕ, кроме Болгарии, Боснии - Герцеговины, Болгарии, Македонии, Румынии. Менее продвинутая группа стран охватывает пять этих Юго-восточных европейских стран, Россию и другие 11 республик экс -СССР и Монголию.

2.1. Бюджетные проблемы в России

Россия служит примером многих бюджетных проблем, с которыми столкнулись страны с переходной экономикой, развивающихся менее успешно. Резкое падение дохода, перекошенная структура расходов с долгами по зарплате и отсутствие значительного прогресса в области институциональных преобразований и управления расходами ставит бюджетные проблемы в ряд основных политических вызовов в России.

Реформы в области налоговой политики и управления идут с трудом, в результате доход государства имеет снижающийся тренд. Общие доходы правительства упали на 3.7 п.п. от ВВП в течение 1992-94 гг. и еще на 2.5 п.п. от ВВП в течение 1994-96 гг. (табл. 2.1). В 1997 г. федеральное правительство собрало доход менее 12 % от ВВП, что приблизительно на 30 % меньше, чем было намечено в бюджете, а до 20 % всех перечислений в бюджет производилось в форме взаимозачетов по налогам и долгам и других неденежных транзакций.

Резкое падение дохода вынудило федеральное правительство скорректировать расходы в сторону понижения, хотя дефицит оставался высоким, более 7 % от ВВП в 1997 г. С ростом платежей по процентам, непроцентные расходы упали с почти 21 % от ВВП в 1994 г. до 14 % в 1997 г. (до 11,5 %, если рассматривать только денежные расходы); наиболее пострадали затраты на субсидии, трансферты регионам и на инвестиции, в то время как расходы по заработной плате и социальные трансферты поддерживались лучше.

Попытки разрешить бюджетные обязательства и в то же время не допустить эмиссии привели к секвестрированию и к накоплению долгов по зарплате. Хотя федеральное правительство расплатилось по долгам к концу 1997 г., это привело к значительному наращиванию новых долгов перед получателями. Финансы региональных и местных властей и внебюджетных фондов, другие

составляющие государственного управления, также ухудшились, а региональные власти накопили долги по зарплате и другим платежам.

Таблица 2.1
Итоговые операции правительства РФ за 1992-97 гг.
в % от ВВП

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Федеральное правительство						
Доход	15.6	13.7	11.8	12.2	13.0	11.6
Расход	26.0	20.2	23.2	17.6	22.1	18.4
Процентные платежи	0.7	1.9	2.0	3.3	5.7	4.4
Трансферты	1.7	2.8	4.2	2.1	3.1	3.8
Баланс	-10.4	-6.5	-11.4	-5.4	-9.1	-6.8
Региональные власти						
Доход	13.5	16.7	18.0	14.2	14.5	16.1
Трансферты	1.7	2.6	4.1	1.6	2.7	2.9
Расход	12.0	16.1	17.5	14.5	14.8	16.9
Баланс	1.5	0.6	0.5	-0.3	-0.4	-0.8
Внебюджетные фонды						
Доход	10.9	8.6	9.1	7.6	7.7	9.1
Трансферты	—	0.2	0.1	0.5	0.4	0.9
Расход	8.4	8.0	8.6	7.6	7.7	9.0
Баланс	2.5	0.6	0.5	—	—	0.2
Общее правительство						
Доход	38.3	36.2	34.6	31.9	32.1	33.0
Расход	44.8	43.6	45.1	37.7	41.6	40.4
Баланс ¹	-18.4	-9.4	-10.4	-5.8	-9.5	-7.5
ВВП(трлн.р)	19	172	611	1630	2256	2675

¹ Включая внебюджетные импортные субсидии.

Источники: Министерство финансов, Центральный банк России, Госкомстат и оценки МВФ.

Постоянная нехватка дохода и проблемы урезания расходов, рост задолженности отражают фундаментальные слабости налоговой политики, исполнения по налоговым сборам и управления бюджетом. Проблемы недостаточных поступлений, контроль за расходами и политика в области расходов соединены между собой. Недостаточное поступление налогов связано с проблемами контроля за расходами. Недостаточный контроль за расходами и неспособность правительства оплачивать свои собственные счета вместе с широким распространением неденежных взаимозачетов сильно подрывает стимулы для оплаты налогов наличными. Все это задерживает перечисления по заработной плате и на социальные нужды, которые могут быть удовлетворены только наличными.

Прогресс в налоговой реформе был недостаточным. Налоговая система остается сложной, содержащей до 200 многочисленных видов налогов, а иногда и произвольные освобождения, узкую базу налогообложения и, как результат, высокие налоговые ставки на трудовой доход. Налог на зарплату занимает весомое место в структуре госдоходов, что вызывает искажения в экономике. Налоговый режим в энергетическом секторе в особенности страдает от ряда недостатков. Относительное налоговое бремя нефтяного и газового секторов — рассчитанное как отношение доли этих секторов в общих доходах к их доле в ВВП — было около 1.6 в 1996 г., это ниже, по сравнению с другими странами, производящими нефть и газ; а фактические доходы были немногим больше половины их задолженности.

Неадекватная налоговая структура, вместе с освобождениями, является одной из основных причин низких налоговых поступлений. Чтобы упростить налоговую систему, расширить базу налогообложения и уменьшить число освобождений, правительство представило на рассмотрение парламенту черновой вариант Налогового Кодекса, который намечалось принять в середине 1998

г.; большая часть положений должна вступить в действие с 1 января 1999 г. Он предусматривает постепенное увеличение базы для других косвенных налогов, помимо акцизов на нефть и газ и налогов на прибыль; увеличит долю личных подоходных налогов в общем доходе; преобразует налогообложение энергетического сектора.

Фундаментальные недостатки налогового управления также были критическим фактором постоянной нехватки дохода. В дополнение к процедурным и организационным проблемам, включая слабую координацию различных налоговых инспекций, полиций и Министерства финансов, неудовлетворительная политика также является важной причиной недостатков в налоговом управлении; налоговые инспекции допустили увеличение использования бартерных сделок с целью «уклонения от налогов» и накопления налоговой задолженности, особенно большими предприятиями.

Налоговая задолженность в основном сконцентрирована в энергетическом секторе, на который традиционно приходится её основная доля; в 1997 г. были сделаны усилия, чтобы разрешить налоговую задолженность в секторах электричества и газа. Чтобы улучшить сбор налогов, власти недавно предприняли ряд шагов. Недежные налоговые договоренности были отменены, предприняты меры против больших предприятий-должников, а налоговые инспектора приступили к работе на предприятиях основных компаний, в т.ч. в газовом и энергетическом секторах.

Другие предложенные меры включают учреждение административных единиц, нацеленных на больших налогоплательщиков и введение реальных штрафов для нарушителей. Кроме того, России предстоит пройти еще длинный путь, прежде чем начнут действовать соответствующие учреждения и механизмы для подготовки, исполнения и оценки бюджета.

Общие юридические рамки для управления бюджетом, немного изменившиеся по сравнению законом, ко-

торый применялся после развала Советского Союза, являются недостаточными. Кроме того, имеются и специфические недостатки на всех трех стадиях бюджетного процесса. На стадии подготовки, они включают тенденцию к излишне оптимистическим макроэкономическим прогнозам и в отношении доходной базы, отсутствие приоритетности в расходах, сложную и длинную процедуру принятия бюджета. На второй стадии бюджет полностью не выполняется согласно утвержденной смете; приспособления к новой макроэкономической ситуации и доходу делаются в спешном порядке, приводящем к задолженности и секвестрированию; а отчеты по исполнению бюджета несовершенны и основаны на устаревших методах учета. Аудит и оценка фактически отсутствуют в бюджетном цикле.

Улучшение качества управления бюджетом и расходами на всех уровнях правительства - среди наиболее важных остающихся финансовых вызовов в России. Решающие меры в этой области, которые правительство предпринимает в 1998 г., включают значительное укрепление способностей властей управлять и контролировать расходами, передавая все финансовые операции федеральных служб и министерств в федеральное казначейство; наложение более действенных санкций на руководителей служб, которые превышают ограничения по бюджетным расходам; требование предварительного утверждения контрактов на значительную сумму в Министерстве финансов; установление системы ежемесячных отчетов по платежеспособности министерствам и другим службам; урегулирование невыполненных обязательств по расходам.

Еще одна область институциональных недостатков - система финансовых отношений между различными уровнями управления. Процесс финансовой децентрализации в России был быстрым и спешным, а появляющаяся система федерализма непрозрачна и непостоянна. Децентрализация происходила быстро в течение 1992-

1994 г. Хотя доходы федерального бюджета сжались с 15,5 % от ВВП в 1992 г. до 12 % в 1994 г., региональные доходы расширились с 13,5 % до 18 % частично из-за увеличения федеральных трансфертов с 1,5 % от ВВП до 4 %.

Недавно, однако, появилась тенденция постепенной децентрализации налоговых поступлений и сокращения федеральных трансфертов, и регионы увидели, что их доля в доходах к ВВП опять снижается. Федеральное правительство в попытке усмирить свои дефициты также передало дополнительные траты, г.о., относящиеся к социальным расходам и инвестициям, на региональный уровень. Как результат, произошел сдвиг общего сальдо бюджета регионов от небольшого излишка в 1994 г. к дефициту с 1995 г. и далее.

Несмотря на некоторые улучшения с 1994 г., система межрегиональных бюджетных отношений продолжает страдать от значительных недостатков. Во - первых, текущее распределение расходов и соглашения по перераспределению налогов остаются непрозрачными и оставляют место для свободы действий. Это ведет к непрекращающемуся лоббированию и переговорам, подрывает подотчетность и ответственность на более низких уровнях управления, содействует практике утаивания на локальном уровне налоговых сборов от федерального центра. Плохо определенные налоговые права на местах подрывают частные инвестиции и обеспечение общественными товарами, инфраструктуру и способствуют уклонению от налогов.

Во- вторых, система трансфертов не была эффективной с точки зрения сокращения значительных диспаритетов среди регионов по душевому доходу или достижения большей уравнительности по душевым расходам в области социального страхования, образования и здравоохранение. В третьих, нет соответствующих договоренностей, чтобы избежать финансовых дисбалансов на региональных уровнях, вызывающих рост задолженно-

сти или чрезмерных заимствований, в т.ч. на международных рынках.

Хотя в данной главе речь идет о странах с переходной экономикой, эти проблемы имеют более широкое распространение. Многие развивающиеся страны и продвинутые экономики стоят перед аналогичными проблемами коррекции макроэкономических несоответствий как результат слабых финансовых политик, пересмотра роли государства, улучшение эффективности общественных служб, поощрение развития частного сектора и роста производительности. Поскольку страны с переходной экономикой прогрессировали в своей трансформации, вызовы, перед которыми они стоят, стали все более походять на те, которые стоят перед политиками во всем мире.

2.2. От стабилизации к устойчивости

По оценкам МВФ, большинство стран с переходной экономикой добилось существенного прогресса в достижении приемлемого бюджетного равновесия, а 16 из 26 стран с переходной экономикой, как прогнозируется, будут иметь общий правительственный дефицит - 3 % от ВВП или меньше в 1998 г., по сравнению с 14 странами в 1997 г. и только 8 в 1992 г. (Табл. 2.2).

Большие изменения в доходах или расходах обычно были связаны с последствиями макроэкономических кризисов, как в случае с сокращением бюджетных расходов в Болгарии в 1997 г. В последние несколько лет такие страны, как Чешская Республика (после валютного кризиса в мае 1997 г.) и Венгрия (в начале 1995 г.) ответили на давления финансового рынка принятием решительных действий, чтобы не допустить возобновление финансовых несоответствий. Большинство стран, имеющих все ещё большие финансовые дефициты, как правило, менее успешно развиваются, включая Молдавию, Россию и Украину, где дефициты остаются на уровне более чем 5 % от ВВП. Теперь уже очевидно, что

страны, которые осуществляли сдержанную финансовую политику в начале переходного периода, вскоре снова вернулись к росту, и испытали более быстрый рост впоследствии, чем страны, которые сохраняли большие бюджетные дефициты и связанные с этим высокие уровни правительственных расходов.

Таблица 2.2

Бюджетный баланс правительства, % от ВВП

<i>Страна</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Армения	-37,6	-16,4	-11,1	-9,3	-6,7
Азербайджан	3,5	-11,4	-4,3	-2,6	-2,8
Беларусь	-2,8	-2,6	-1,9	-1,6	-1,2
Болгария	-5,2	-5,8	-6,4	-13,4	-2,6
Чехия	-2,1	-1,2	-1,8	-1,2	-2,1
Эстония	-0,3	1,3	-1,2	-1,5	2,4
Грузия	-34,5	-16,5	-5,3	-4,5	-5,0
Венгрия	-6,9	-8,3	-7,1	-3,1	-4,6
Казахстан	-7,3	-7,1	-2,2	-3,0	-3,7
Киргизия	-17,6	-7,7	-13,5	-6,3	-5,7
Латвия	-0,8	-4,0	-3,3	-1,3	1,4
Литва	0,5	-4,8	-4,5	-4,6	-1,9
Молдавия	-23,9	-9,1	-5,8	-6,6	-6,8
Монголия	-6,0	-10,3	-6,4	-9,0	-9,0
Польша	-8,0	-2,0	-2,7	-2,5	-1,7
Румыния	-4,6	-1,8	-2,6	-3,9	-4,5
Россия	18,4	-10,4	-5,8	-9,5	-7,5
Словакия	-11,9	-1,3	0,2	-1,3	-4,9
Словения	0,2	-0,2	-0,0	0,3	-1,2
Таджикистан	-31,2	-10,5	-11,2	-5,8	-3,4
Украина	-24,0	-8,7	-4,9	-3,2	-5,6
Узбекистан	-12,2	-6,1	-4,1	-7,3	-2,8
Основные ПРС ¹	-3,8	-3,5	-3,3	-2,8	-1,5

¹ Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Британия и США.
Источник: оценки МВФ.

Продолжение взвешенной финансовой политики, чтобы в конечном счете достигнуть сбалансированных бюджетов, остаётся решающим, чтобы избежать отвлечение сбережений от так необходимых инвестиций для частного сектора и уменьшать риск финансовых кризисов.

2.3. Обеспечение финансовой устойчивости

Финансовые дисбалансы вызывают особенное беспокойство, т.к. они отвлекают ресурсы от инвестиций, если дефициты постоянные, приводят к росту правительственного долга и бремени обслуживания, что может стать перманентным и может угрожать макроэкономической стабильности.

Показатель устойчивости государственной бюджетной программы обеспечивается сравнением текущего первичного баланса (правительственный баланс исключая процентные платежи) с первичным балансом, который будет необходим, чтобы стабилизировать процент долга к ВВП на его текущем уровне. Разница есть мера дополнительных «фискальных усилий», необходимых, чтобы стабилизировать долг. Это будет зависеть от уровня долга, процентных ставок, темпов роста ВВП, также как и от текущего первичного баланса. Для ситуации, в которой ставка процента превышает темпы роста, будут необходимы первоначальные излишки, чтобы стабилизировать отношение долга к ВВП; с темпом роста выше, чем процентные ставки, отношение долг к ВВП упадет без необходимости добиваться первоначальных излишков.

Табл.2.3 показывает расчеты для Чехии, Венгрии, России и Украины. Первичный баланс (как % от ВВП), который будет необходим, чтобы стабилизировать отношение долг /ВВП показан для нескольких сценариев реальных процентных ставок, ранжированных от оптимистического (при котором низкие процентные ставки

превышают рост только на 1 %) до пессимистичного случая для России и Украины (в которых разница составляет 10 %)².

Таблица 2.3

**Сценарии финансовой стабилизации
для отдельных стран с переходной экономикой,
в % от ВВП**

	<i>Чехия</i>	<i>Венгрия</i>	<i>Россия</i>	<i>Украина</i>
Отношение долг/ВВП на конец 1997 г,	11	76	50	30
Рост реального производства, прогноз 1998	2,2	4,8	1,0	—
Доля первичного баланса в ВВП в 1997	-0,6	3,5	-3,1	-3,8
Первичный баланс (доля от ВВП), чтобы стабилизировать соотношение долг/ВВП для реальных процентных ставок, которые превышают темп роста на				
1 %	0,1	0,7	0,5	0,3
3 %	0,3	2,2	1,5	0,9
5 %	0,5	3,6	2,5	1,5
10 %	н.д.	н.д.	5,0	3,0

Источник: оценки МВФ.

В оптимистическом сценарии, 4 страны должны будут достигнуть первоначального излишка свыше 1 % от

² Хотя реальные процентные ставки зависят от инфляционных воздействий, в действительности, реальные процентные ставки в продвинутых экономиках, таких, как Чехия или Венгрия в диапазоне от 2 до 4 %, а в менее продвинутых - в России и на Украине - в диапазоне от 10 до 20 %. В России и на Украине жесткая денежная политика, чтобы удерживать низкую инфляцию и поддерживать установленный коридор обменного курса, приводит к высоким процентным ставкам по госдолгу, деноминированному в местной валюте. Обесценение валюты и рост инфляции понизил бы реальные процентные ставки по внутреннему долгу, но привел бы к компенсирующему увеличению реального бремени долга в иностранной валюте.

ВВП, чтобы стабилизировать или сократить соотношение долг/ВВП, как в случае с Венгрией в 1997 г. В Чехии это соотношение несколько увеличилось в 1997 г. после нескольких лет снижения, хотя правительство намерено двигаться в сторону сбалансированного бюджета (и т.о., первичного излишка) в следующие 2-3 года.

В России и на Украине, единственных среди других стран, менее успешно развивающихся, высокие реальные процентные ставки обострили бремя обслуживания долга, означая даже при постоянных первичных излишках, что резкое ускорение роста потребует стабилизировать соотношение долг/ВВП.

Конечно, это не означает, что бюджетные позиции в других переходных экономиках являются неустойчивыми или что любая отдельная страна является банкротом, поскольку платежеспособность зависит от способности страны платить по своим обязательствам в будущем. Напротив, это указывает на то, что приспособление, вероятно, будет необходимым в последующие годы в этих странах, чтобы предотвратить накопление долга и гарантировать стабильность.

Устойчивость государственной бюджетной политики имеет значение для стабильности их внешних позиций. В переходных странах существенный бюджетный дефицит в целом не был компенсирован более высокими частными сбережениями, что отразилось на огромных дефицитах текущего ПБ. Факт, что с низкими нормами частных сбережений переходные экономики имеют нормы национальных сбережений ниже тех, которые существуют в появляющихся рыночных экономиках в других регионах, таких, как Азия или Латинская Америка, хотя инвестиционные потребности очень высокие.

В таких странах, как Чехия или Эстония, огромные дефициты ПБ были индикаторами «перегрева» и происходили скорее от потребления, опережающего рост дохода, нежели от быстрого роста инвестиций. В Польше дефицит текущего ПБ остаётся значительным, но он в

основном отражает рост инвестиций, который опережал рост потребления в прошедшие годы. Эти несоответствия ПБ, наряду с последующим ростом внешнего долга в некоторых странах, ставит вопросы об устойчивости. Например, как показывают исследования, постоянные дефициты ПБ сверх 5 % от ВВП являются симптомом макроэкономических несоответствий, в особенности, если дефициты являются скорее результатом бума в потреблении, нежели инвестиций в сочетании с низкими нормами национальных сбережений.

Для многих стран с переходной экономикой правительственный дефицит финансируется в огромных размерах путем внешних заимствований в иностранной валюте, с большей частью неоплаченных бумаг по внешнему долгу, принадлежащих государству. Значительные внешние заимствования, чтобы финансировать производительные инвестиции, могут быть допустимы в переходный период, обеспечивая огромные потенциальные прибыли от инвестиций и относительно высокую стоимость внутренних финансов (происходящих от недостатка внутреннего финансового посредничества)³.

Сравнительно недавно правительства в некоторых странах обратились к внешним заимствованиям, чтобы финансировать текущие расходы, такие, как выплаты долгов по зарплате и пенсиям, и изъять внутренний долг, используя единовременные доходы (в основном от приватизации), чтобы сбалансировать бюджет⁴.

³ Например, в работе Jong-Wha Lee, "Capital Goods Imports and Long-Run Growth," *Journal of Development Economics*, Vol. 48 (October 1995), pp. 91–110, показано, что рост имеет положительную связь с долей инвестиционных товаров в импорте. Те не менее, существует прямое доказательство того, что импорт инвестиций повышает возможности страны выплачивать свои внешние обязательства.

⁴ См. по дискуссии налогового бремени и связанных с этим проблемах политике: Stefano Manzocchi, "External Finance and Foreign Debt in Central and Eastern European Countries," Working Paper 97/134 (Washington: IMF, September 1997).

2.4. Реформы государственных расходов

Реформа расходов в странах с переходной экономикой далека от завершения. В странах, менее продвинутых в процессе перехода, повестка на среднесрочную перспективу должна сосредоточиться на постепенном прекращении оставшихся субсидий и на улучшении программ социальных расходов. Даже в успешных странах с переходной экономикой, которые ограничили господдержку предприятиям и амортизировали чрезвычайные социальные издержки переходного периода, необходима дальнейшая реформа. Эти страны, по видимому, будут тратить больше, чем имеют возможности генерировать доход и больше, чем оправдывают соображения эффективности. К тому же, сложившееся расходование бюджетных средств не совсем согласуется с задачами правительства на пути к рыночной экономике.

Поскольку страны, более успешные в процессе перехода, стремятся стать членами ЕС, поэтому сравнение с развитыми западноевропейскими странами будет особенно уместным⁵. Более продвинутые страны ЦВЕ уже выполняют программы затрат, аналогичные тем, которые существуют в Западной Европе. Это касается стран с высокими уровнями затрат, как например, Венгрии с

⁵ Этому посвящаются исследования по оценке эффективности госрасходов в области правительственных услуг: страна считается неэффективной, если другие страны обеспечивают большее число разнообразных услуг, но при более низких затратах. В качестве иллюстрации было взято 4 страны ЦВЕ и множество стран ОЭСР. Обнаружилось, что для каждой из стран с переходной экономикой, от 7 до 15 стран ОЭСР тратят меньше, а получают лучший результат по всем выбранным показателям. Используются показатели включали правительственные услуги по патентованию, поступления в университет, детская смертность, продолжительность жизни, процент пожилых, число телефонных линий. См. Barbara Fakin and Alain de Crombrughe, "Fiscal Adjustments in Transition Economies: Social Transfers and the Efficiency of Public Spending—A Comparison with OECD Countries," Policy Research Working Paper 1803 (Washington: World Bank, July 1997).

почти 50 % уровнем затрат от ВВП. Результатом является или правительственный дефицит, который ставит проблему финансовой устойчивости, или огромное налоговое бремя, что мешает эффективности и сокращает потенциальный рост. Сокращение общего уровня правительственных расходов в среднесрочной перспективе, улучшение эффективности основных программ и проектов, чтобы гарантировать устойчивость - важная политическая цель для этих стран. Среднесрочная стратегия для бюджетной реформы должна включать оценки эффективности, также как и стабильности всех госрасходов.

В дополнение к регулированию общих затрат, страны, более продвинутые в процессе перехода, также должны достигнуть лучшей структуры затрат (Табл. 2.4). Характерная особенность функционального состава правительственных затрат в этих странах - высокая доля социальных затрат, включая затраты на социальное страхование и благосостояние (односторонние трансферты) и затраты на здравоохранение и образование. В 1996 г., например, соцзатраты поглощают свыше 50 % всех непроцентных затрат в Чехии и Словении⁶.

Доля затрат на соцобеспечение и благосостояние, в частности, превышает аналогичные показатели по сравниваемым странам, что отражает сохранение традиционных затрат и дополнительные расходы для новых безработных и затраты по программам, касающихся рынка труда. Затраты на здравоохранение и образование также поглощают значительную часть непроцентных платежей.

⁶ Процентные платежи составляют значительную долю всех расходов правительства в некоторых странах с переходной экономикой; в Венгрии, например, в 1996 г. они насчитывали почти 30 % всех затрат центрального правительства.

Таблица 2.4

Основные статьи затрат бюджета в 1996 г., % от ВВП

	<i>Чехия</i>	<i>Венгрия</i>	<i>Польша</i>	<i>Словения</i>
Общие затраты	43,9	49,9	47,5	44,9
Зарплата	4,1	...	9,4	...
Соцстрахование	12,2	14,4	20,8	20,2
Субсидии	1,8	3,9	1,7	3,2
Платежи по %	1,0	8,5	4,2	1,2
Инвестиции	6,7	...	2,8	2,5
	<i>Беларусь</i>	<i>Казахстан</i>	<i>Россия</i>	<i>Украина</i>
Общие затраты	42,5	25,9	41,6	39,9
Зарплата	8,4	6,3	6,2	...
Соцстрахование	1,7	5,1
Субсидии	3,0	3,9	7,7	4,3
Платежи по %	0,7	0,5	5,6	1,6
Инвестиции	1,2	1,5	4,0	1,3

Источники: IMF, Government Finance Statistics Yearbook (Washington), за различные годы; оценки национальных правительств и МВФ.

Значительная доля трансфертов домашним хозяйствам в общих затратах в значительной степени отражает сложившуюся систему социального страхования и подчеркивает важность этой системы в странах ЦВЕ. В Польше и Словении доля затрат на капвложения, напротив, упала ниже, чем необходимо для среднесрочных инвестиционных нужд, особенно для улучшения инфраструктуры.

Продолжение реформ также необходимо в ключевых областях социальных затрат. Затраты на соцстрахование и программы благосостояния должны быть более эффективны (по стоимости) путём лучшего расчёта и нацеливания. В секторе здравоохранения и образования необходимо преодолеть неэффективность вследствие излиш-

ней численности работников и избытка незадействованного оборудования.

Однако, не существует противоречия между затратами на социальные программы и улучшением их качества и объема. Действительно, сокращение сферы распространения бедности, особенно среди пожилых, и улучшение здравоохранения и образования граждан являются важными социальными целями; помогать рабочим приспособлять свои профессиональные умения к нуждам рыночной экономики является решающим фактором экономического роста. Кроме того, прежняя система, хотя неэффективная и дорогая, обеспечивала широкий доступ к относительно хорошему по качеству базовому образованию и здравоохранению, которые должны быть сохранены⁷.

В странах, менее продвинутых в процессе перехода, рост в неформальном секторе, который сокращает базу (налоговые поступления) для программ социальной защиты и делает установление выгод более трудным, создает дополнительные вызовы⁸. В дополнение к пенсионным реформам, усиление социальной безопасности и улучшение эффективности здравоохранения и образования - среди основных приоритетов.

Системы социальной защиты должны быть пересмотрены, чтобы преодолеть ключевые вызовы бедности. Хотя возобновление роста и стабилизации распределения дохода, как ожидается, поднимут черту бедности большинства населения, которая сейчас несколько ниже, некоторые очаги бедности останутся даже в относитель-

⁷ Детальная оценка состояния социального сектора в странах с переходной экономикой предложена в Программе Развития ООН, *Human Development Under Transition: Summaries of National Human Development Reports, Europe & CIS (New York, 1996 и 1997)* и в докладах отдельных государств.

⁸ Ke-young Chu and Sanjeev Gupta, "Social Protection in Transition Countries: Emerging Issues," *МОСТ-MOST: Economic Policy in Transitional Economies, Vol. 6, (No. 3, 1996), pp. 107-23.*

но успешных переходных экономиках, и бедность станет глубже и более распространенной в большом числе менее успешных стран.

Финансовые и административные рамки, однако, серьезно ограничивают политические выборы. Исследование Всемирного Банка по бедности в переходный период наводит на такое предположение: для того чтобы вывести всех бедных за черту бедности, предполагая точное нацеливание, т.е., если трансферты получают только бедные и в требуемом количестве, чтобы вывести их за черту бедности - потребуется менее 1 % от ВВП в более продвинутых переходных экономиках стран ЦВЕ, и более 3 % в России и большинстве других стран бывшего Советского Союза.

Принимая во внимание дополнительные платежи, необходимые из-за неточного нацеливания, большинство стран с переходной экономикой должны будут выбрать схемы, реально направленные только на смягчение бедности. При данных ограничениях, правительства могут предпочесть сохранить традиционные программы выплат, таких как семейные пособия или минимальные пенсионные выплаты, вместо того, чтобы перейти к единой системе выплат по бедности⁹.

Выплаты по отдельным категориям могут быть эффективными инструментами для борьбы с бедностью, если существует сильная корреляция между бедностью и такими характеристиками, как размер семьи и возраст, и если существенные неформальные (теневые) источники дохода делают затруднительным оценку доходов семей.

Странам с переходной экономикой присущи системы здравоохранения и образования, которые хотя и обеспе-

⁹ В России и большинстве других стран бывшего СССР, практически все социальные трансферты все еще распределяются по категориям. В Киргизии, напротив, правительство в начале 1995 г. объединило выплаты на детей, компенсацию на хлеб и социальные пенсионные выплаты в единые денежные платежи по бедности.

чивают широкий доступ к получению хорошего качества, всё же страдают от структурных проблем. Принятие решений, административная ответственность и финансирование - все это было централизовано, а критерии выполнения основывались на затратных показателях, таких, как площадь больниц на одного человека и количество докторов и учителей.

Более того, система здравоохранения не достаточно оборудована, чтобы иметь дело с растущей значимостью незаразных заболеваний, проблемами здравоохранения, связанными с образом жизни или стрессами переходного периода, что имеет результатом заметное снижение продолжительности жизни у мужчин (Табл. 2.5)¹⁰.

В образовании прежние учебные планы узко специализированы и ориентированы на подготовку для работы в тяжёлой и обрабатывающей индустрии, поэтому нуждаются в полном пересмотре. Большинство стран с переходной экономикой на сегодня выполнили реформы образовательных программ в ответ на возросший спрос учащихся на рыночно ориентированные специальности, а также на получение высшего и второго образования. Хотя и был сделан прогресс в организации и финансировании здравоохранения и образования, но с точки зрения большей эффективности размещения ресурсов и их использования он недостаточен. Как результат, затраты правительства на здравоохранение и образование остаются высокими.

Большинство стран предпринимают шаги по реформированию организации и финансирования общественного здравоохранения и образования. Роль централизованного управления сокращается и пересматривается, а местные власти приобретают больше возможностей.

¹⁰ См. Ellen Goldstein и др. "Trends in Health Status, Services, and Finance: The Transition in Central and Eastern Europe," Vols. 1 and 2, Technical Papers 341 and 348 (Washington: World Bank, 1996).

Таблица 2.5

Продолжительность жизни в отдельных странах с переходной экономикой, лет.

Страна	1990	1993	1994	1995
Болгария				
Мужчины	68,4	67,7	67,2	67,1
Женщины	75,2	75,1	74,8	74,9
Чехия				
Мужчины	67,5	68,9	69,5	70,0
Женщины	76,0	76,6	76,6	76,9
Венгрия				
Мужчины	65,1	64,5	64,8	65,3
Женщины	73,7	73,8	74,2	74,5
Польша				
Мужчины	66,5	67,4	67,5	67,6
Женщины	75,5	76,0	76,1	76,4
Россия				
Мужчины	63,8	58,9	57,6	58,3
Женщины	74,3	71,9	71,2	71,7

Источник: European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report (London, 1997).

Что касается финансирования, правительства принимают ряд альтернативных стратегий финансирования, включая передачу имущества, системы обеспечения частному сектору. В области здравоохранения финансирование более специфично, страны движутся к смешанной системе финансирования, которое базируется на государственном медицинском страховании, финансируемом в основном путём комбинации налоговых платежей и трансфертов из общих государственных доходов. В России, например, работодатели делают взносы в фонды медицинского страхования для своих работников в зависимости от их доходов, тогда

как местные администрации делают взносы в эти фонды для неработающего населения.

Издержки государственного и муниципального здравоохранения продолжают финансироваться непосредственно из бюджета правительства. Реформы финансирования делают возможным сохранить или даже увеличить затраты на здравоохранение и образование как доля от всех непроцентных затрат¹¹. В России, например, общие затраты на здравоохранение в реальном выражении вернулись к допереходному уровню после принятия новых механизмов финансирования.

Организационные и финансовые изменения, однако, не обязательно вызывают существенный прирост эффективности. В большинстве стран ресурсы все еще используются неэффективно, а проблемы сверхштатной занятости, частично благодаря правительственным попыткам гарантировать занятость, и избыток инфраструктурных мощностей продолжают сохраняться¹².

В почти всех переходных экономиках, у. в. общественного здравоохранения и образования - два сектора, на которые приходится самая большая часть государственной занятости - в общей занятости увеличилась в переходный период хотя затраты на зарплату, ассигнования, материалы и программы поддержки и инвестиций упали в реальном выражении. Высший приоритет имеют шаги по решению проблем сверхзанятости и неэффективности, одновременно укрепляя качество и избегая относительной эрозии зарплаты по отношению к частному сектору.

¹¹ Доля образования в общих непроцентных затратах в Болгарии выросла с 8.2 % в 1990 до 10.6 % в 1996; в Эстонии с 12.8 % в 1991 до 16.9 % в 1996; и в России с 8.2 % в 1992 до 12.8 % в 1996.

¹² Mark A. Horton, "Health and Education Expenditures in Russia, the Baltic States, and the Other Countries of the Former Soviet Union," Working Paper 96/126 (Washington: IMF, November 1996).