

Макроэкономические вопросы

Б. Эймс, У. Браун, и С. Девараджан

Содержание

Краткое содержание

1. Введение
2. Определение и измерение бедности
3. Рост как движитель сокращения бедности
 - 3.1. Вопросы роста: эмпирические данные
 - 3.2. Состав и распределение вопросов роста
4. Эффект направленной на рост макроэкономической политики в плане смягчения остроты проблемы бедности
 - 4.1. Как макроэкономическая политика может влиять на и вносить вклад в достижение быстрого, устойчивого роста, направленного на смягчение проблемы бедности?
 - 4.2. Налогово-бюджетная политика
 - 4.3. Денежно-кредитная политика и политика обменного курса
5. Воздействие внешних потрясений на бедноту и адекватный ответ на уровне мер политики
 - 5.1 Воздействие шоковых потрясений
 - 5.2 Реакция на уровне мер политики

Приложение: Модель анализа последствий, которые оказывают на распределение макроэкономическая политика и реакция на внешние потрясения

Ссылки

Технические примечания:

Просим учесть:

Настоящая глава предназначена для помощи в разработке и усилении стратегий сокращения бедности. Она не предусмотрена выполнять роль источника "рецептов", и не дает «ответов». Ее не стоит рассматривать как "волшебную палочку", взмах которой урегулирует все трудные вопросы, с которыми страны столкнутся, формируя национальные стратегии сокращения бедности. По замыслу авторов, глава должна использоваться на избирательной основе в качестве источника информации. Она не отражает официальную политику и подходы ни Всемирного банка, ни Международного валютного фонда (МВФ). Настоящая глава представляет собой "развивающийся" документ, который будет пересматриваться в свете комментариев и замечаний, полученных по механизму «обратной связи», а также с учетом опыта стран в деле разработки и усиления стратегий сокращения бедности.

1. Введение

В данной главе излагаются **ключевые концепции** и описывается **методология**, которая может быть использована для разработки макроэкономической политики в поддержку национальной стратегии сокращения бедности. Опираясь на опубликованную в последнее время специальную литературу, авторы главы подчеркивают важность **роста** как **основного определителя бедности доходов** и как **движителя сокращения бедности**. Далее в главе обсуждается, каким образом **макроэкономическая политика** воздействует на и вносит вклад в достижение быстрого, устойчивого роста, направленного на смягчение проблемы бедности; подчеркивается, что такая политика должна отражать приоритеты, сформулированные в контексте **процесса участия**, ведущего к появлению Документа о стратегии сокращения бедности (ДССБ). В главе представлены аналитические рамки для разработки **комплекта финансово-бюджетной политики** в поддержку программы сокращения бедности, которую можно финансировать устойчивым, неинфляционным образом; в главе также идет речь о необходимости реализации благоразумной **денежно-кредитной политики** и **политики обменного курса**, которые будут способствовать достижению целей устойчивого роста и низкой, стабильной инфляции. Далее в главе рассматривается **воздействие внешних потрясений** на рост и распределение доходов, содержится набор **аналитических рамок**, которые могут использоваться для оценки воздействия таких потрясений на распределение, указывается, как защитить бедные слои населения через **адекватные макроэкономические меры** и **качественно функционирующие системы социальной защиты**. В заключительной части главы представлены количественные рамки, с помощью которых "страновые команды" (группы сотрудников, работающих с конкретными странами) могут отследить воздействие макроэкономической политики и потрясений на рост, относительные цены, доходы и расходы домохозяйств.

2. Определения, измерения и результаты в области бедности

Люди по-разному понимают бедность и ее причины. Прежде чем начинать дискуссию о том, как макроэкономическая политика может смягчить проблему бедности, полезно определить само понятие "бедности", подумать о том, в какой степени бедность можно «измерять», разобраться, что именно имеющиеся в наличии данные говорят нам о происхождении и эволюции бедности.

Определение бедности

Лучше всего бедность можно определить как неприемлемое ухудшение человеческого благосостояния. Это может включать как физиологические, так и социальные лишения (см. Главу 1 "Обзор"). **Физиологические лишения** означают неудовлетворенность элементарных **материальных** или **биологических** потребностей, включая недостаточное питание, здравоохранительные услуги, образование, жилье. Следовательно, человека можно считать бедным, если он (она) не способен добыть достаточное количество пищи и услуг для удовлетворения этих элементарных материальных потребностей. Таким образом, концепция физиологических решений тесно связана (но при этом может выходить за пределы) с низким денежным доходом и с низким уровнем потребления. **Социальные лишения** расширяют концепцию лишений, включая в нее риск, уязвимость, отсутствие автономии, бесправие, отсутствие самоуважения. С учетом того, что местные определения бедности часто выходят за рамки физиологических лишений и нередко уделяют больше внимания социальным лишениям, в диалог, ведущий к появлению

наиболее адекватного определения бедности в стране, следует вовлекать местное население (включая бедные общины). Расширение определения бедности от низкого уровня дохода и потребления до низкого уровня базовых потребностей требует расширения дискуссии об инструментах политики, от тех, которые касаются исключительно доходов, до тех, которые направлены на развитие человеческого потенциала. Это, в свою очередь, ставит на центральное место политические вопросы систем («сеток») социального обеспечения (Глава 8 "Человеческое развитие"), а также социальные и институциональные меры (Главы 10-14).

Измерение и результаты в области бедности

После того как определено понятие бедности, бедность необходимо *измерить* (см. Главу 3 "Данные о бедности и система измерения"). Измерять бедность важно, поскольку это позволяет сформировать совокупное представление о *бедности во временной динамике* и позволяет лицам, формирующим политику, установить *измеряемые задания*, по выполнению которых можно судить об успехе или неудачах. В большинстве случаев при измерении бедности сосредотачиваются на доходах и потреблении, часто используя данные периодических опросов домохозяйств. Включая в определение бедности ухудшение не связанных с доходом аспектов, в измерение лишений следует включать и такие аспекты, как здоровье и образование, а также уязвимость и бессилие. Измерить уязвимость и выразить бессилие в количественных терминах проблематично, однако кое-какая методика все же имеется (см. Главу 2 "Процессы участия" и Главу 11 "Общинное развитие"). Суть заключается в том, что для понимания бедности потребуются уделить отдельное внимание всем различным аспектам лишений. *Определение* и затем *измерение* лишений по каждому из аспектов будет основываться на институциональном потенциале и наличии данных на уровне страны.

Что нам говорят данные о *распространении бедности*? Имеющиеся данные и результаты недавних эмпирических исследований происхождения, эволюции и результатов в области бедности говорят о следующем: за последние 10 лет *между регионами, странами, общинами, домохозяйствами и физическими лицами* отмечены *огромные различия в доходах* (см. Главу 1 готовящегося Отчета о мировом развитии за 2000 год). Более того, *характер эволюции бедности также варьируется в огромной степени*, в особенности на разукрупненном уровне. Подробные исследования с использованием национальной черты бедности и социальных индикаторов демонстрируют наличие не менее масштабных вариаций в картине бедности в разных странах в пределах одного и того же региона. Общенациональные показатели результатов могут скрывать различия между регионами страны, между этническими группами, между мужчинами и женщинами. Таким образом, в то время как картина бедности, включая связанные и несвязанные с доходами аспекты, может - на совокупном уровне - улучшаться, на деле различные группы населения могут жить все хуже и хуже. Далее, результаты в области бедности доходов не обязательно соответствуют результатам по не связанным с доходами показателям. Данные, разукрупненные до уровня домохозяйства, показывают тенденцию к крайней неустойчивости, что, в свою очередь, говорит о незащищенности домохозяйств в бедных странах. Вывод здесь заключается в том, что конкретные пути эволюции бедности в огромной степени варьируются, в особенности на разукрупненном уровне, и *никакого простого объяснения причин* таких изменений не существует. С учетом этого, *не следует ожидать некоего стандартного, единого комплекта "политических рецептов"* для решения проблемы бедности. Скорее, дифференцированные закономерности результатов указывают на дифференцированные же причины бедности, и, таким образом, обуславливают *потребность в дифференцированных мерах политики*, основанных на конкретных обстоятельствах стран.

3. Рост как движитель сокращения бедности

Приносит ли экономический рост пользу бедным, и если да, что определяет конкретное воздействие роста на бедность? Этот вопрос стоит в центре идущей дискуссии о **взаимоотношении между экономическим ростом и сокращением бедности**. В данном разделе содержится **краткий обзор стилизованных фактов**, которые можно извлечь из опубликованной за последнее время эмпирической литературы по росту и бедности. Основные выводы, извлекаемые из такой литературы: **рост является главным детерминантом сокращения бедности по уровню доходов**; **секторальный состав роста** определяет степень, в которой беднейшие слои населения могут пользоваться создаваемыми ростом преимуществами; **распределение благосостояния и доходов** в стране определяет степень, в которой рост положительно сказывается на бедных.

3.1 Вопросы роста

Экономический рост представляет собой самый важный из всех факторов, влияющих на бедность. Далее, **рост является необходимым, но не достаточным условием** для смягчения бедности. Многочисленные статистические исследования демонстрируют наличие прочной связи между национальным доходом на душу населения и национальными показателями бедности, при этом используются как связанные, так и не связанные с доходами аспекты бедности. Такие исследования уделяют внимание как вариациям между различными странами, находящимися на разных уровнях дохода на душу населения, так и вариациям по времени для отдельно взятой страны по мере роста доходов на душу населения в такой стране. Примеры включают взаимоотношения между коэффициентами детской смертности (в течение 1го года жизни) и доходом на душу населения, между соотношением женской и мужской грамотности и доходом на душу населения, и между средним потреблением и распространенностью бедности по доходам. Во всех трех случаях национальные индикаторы бедности улучшаются по мере роста дохода на душу населения. Недавнее исследование¹, в ходе которого были изучены данные по 80 странам за четыре десятилетия, продемонстрировало, что в среднем доход нижних 20% населения увеличивается в точности теми же темпами, что и экономика в целом (ВВП на душу населения). Выяснилось также, что экономический рост действует на доходы бедноты в бедных странах точно так же, как и в богатых, что взаимоотношения между бедностью и ростом никак не изменились, и что рост как результат мер политики приносит столько же пользы бедному населению, сколько и в целом экономике. Исходя из этих результатов, можно заключить, что **экономический рост является движителем сокращения бедности**.

Тем не менее, возможны **широкие вариации между странами в том, в какой степени экономический рост сокращает бедность** (то есть, значительные вариации между национальной динамикой дохода на душу населения и динамикой национальных индикаторов бедности). Картина данных здесь смешанная. В результате одного из исследований, обнаружили лишь небольшие вариации во влиянии экономического роста на бедность, а также выяснилось, что более 80% вариации индикаторов бедности **между странами и во временной динамике** объясняется вариациями в общих доходах на душу населения.² Еще одно исследование показало, что несмотря на наличие прочной

¹ Dollar и Край 2000.

² Там же.

связи между ростом среднего потребления и уменьшением доли населения, проживающей за чертой бедности, одни и те же темпы роста могут влиять на бедность в одной стране *в пять раз сильнее*, чем в другой.³ Также наблюдаются и большие вариации в воздействии экономического роста на не связанные с доходом показатели бедности. В ходе нескольких исследований обнаружилось, что каждому конкретному уровню дохода на душу населения соответствуют большие вариации в не связанных с доходом аспектов бедности, включая детскую смертность и недоедание.

Влияние стабильности процесса роста на сокращение бедности неясно. В ходе одного из недавних исследований в ряде стран выяснилось, что во время экономического кризиса доходы бедных снижаются не более чем пропорционально.⁴ Тем не менее также имеются данные по некоторым странам об асимметричной реакции бедности на бумы и спады (феномен, известный как "истересис"); растет объем данных, показывающих, что краткосрочные потрясения не связанных с доходами аспектов, таких как образование и здоровье, могут иметь долгосрочные последствия. Неустойчивость процесса роста, в той степени, в которой она порождает неопределенность, также может наносить ущерб самому росту, что, в свою очередь, может оказывать негативное воздействие на бедность.⁵ Это может быть особенно насущно для развивающихся стран, сильно зависящих от экспорта сырьевых товаров с крайне неустойчивыми ценами. Неустойчивость, усиленная неадекватными действиями в случае потрясений, может оказывать долгосрочное влияние на бедных.

Как указывалось в предшествующем разделе, в случае бедности по доходам и не связанных с доходами аспектов благосостояния, **динамика национальных агрегированных показателей может быть обманчивой, поскольку они могут скрывать динамику разукрупненных данных между различными группами по доходам и домохозяйствами.** Следовательно, важно отходить от национальных показателей бедности и анализировать региональные и другие групповые вариации в пределах населения. Более того, то что оказывается верным в отношении бедности по доходам между различными регионами, может оказаться верным и в отношении не связанных с доходами аспектов бедности между группами по благосостоянию. Таким образом, связь между экономическим ростом и сокращением бедности усложняется по мере разукрупнения национальных показателей бедности. Одни и те же национальные темпы роста, пусть даже они приносят пользу бедным пропорционально в целом, могут очень по-разному воздействовать на различных физических лиц, в зависимости от имеющихся у них активов, статуса занятости, региона проживания, пола, этнического происхождения, доступа к сеткам безопасности. Эти различия следует учитывать в процессе понимания конкретных результатов в области бедности и конкретных действий по борьбе с бедностью.

3.2 Состав и распределение вопросов роста

В то время как экономический рост является двигателем сокращения бедности, представляется, что в некоторых ситуациях он может действовать более эффективно, чем в других. Для каждого данного прироста среднего национального дохода, конкретное воздействие на бедность будет зависеть от того, каким образом этот прирост распределяется среди населения. Рост практически всегда сопровождается сокращением бедности по доходам, а отрицательный рост сопровождается увеличением бедности.

³ Ravallion и Chen, 1997 г.

⁴ Dollar и Kraay 2000.

⁵ Ramey и Ramey, 1995 г.

Однако при этом для каждого данного темпа роста воздействие на бедность может существенно варьироваться. Двумя ключевыми факторами, определяющими, по-видимому, воздействие роста на бедность, являются **отраслевой состав** и **характер распределения** роста.

Состав роста

Отраслевой состав роста может определять воздействие роста на бедность. Традиционная точка зрения такова, что рост тех секторов экономики, где сосредоточены бедные, в большей степени сокращает бедность, чем рост в других секторах - собственно говоря, сказанное - практически тавтология. Например, часто утверждают, что в странах, где большинство бедных проживают в сельских районах, **сельскохозяйственный рост** сокращает бедность потому, что генерирует доход для бедных фермеров и увеличивает спрос на товары и услуги, которые легко могут производиться бедными (см. Главу 7 "Сельская бедность"). Различные исследования по конкретным странам и по группам стран показывают, что рост в сельскохозяйственном секторе и в обслуживающих отраслях действительно оказал большое воздействие в плане сокращения бедности, в то время как рост обрабатывающей промышленности значительного воздействия на бедность не оказал.⁶ Однако в более долгосрочном периоде эти связи могут оказаться сложнее. В то время как более высокие темпы роста в сельском хозяйстве действительно могут в краткосрочном периоде снижать распространенность бедности в сельских регионах, опора на сельскохозяйственную активность может также усиливать колебания объема производства, что, в свою очередь, приведет к увеличению, а не к сокращению бедности. **Более диверсифицированная экономика** с динамичным обрабатывающим сектором может создавать более качественные возможности для устойчивого повышения уровня жизни в долгосрочной перспективе. Независимо от этого, существует общий консенсус, что меры политики, приводящие к искажениям с целью стимулировать рост в конкретном секторе, могут оказать значительное негативное воздействие на рост в целом. Вместо этого, формулируя стратегию развития отдельных секторов, следует сосредоточиться на устранении искажений, препятствующих росту соответствующего сектора.

Трудоинтенсивный рост в большей степени сокращает бедность, чем капиталоемкий рост. Если рост приводит к увеличению занятости среди низкоквалифицированных, тогда бедные в большей степени получают пользу от роста. В ходе одного из недавних исследований в ряде стран выяснилось, что по мере увеличения трудоинтенсивности роста сокращение распространения бедности ускоряется.⁷ Более того, страны, снизившие тарифы на товары производственного назначения, не проведя при этом параллельных реформ на рынках труда, испытали значительные колебания относительных цен, которые привели к росту безработицы и расползанию бедности.

Распределение роста

Если экономический эффект роста трансформируется в сокращение бедности через существующее распределение доходов, тогда **более равные общества будут более эффективно превращать рост в сокращение бедности.** Ряд эмпирических исследований показал, что по мере снижения неравенства в стране бедность по доходам

⁶ Datt и Ravallion, 1998 г., Thorbecke и Jung, 1996 г., Timmer, 1997 г., и Bourguignon и Morrison, 1998 г.

⁷ Fallon и Hon, 1999 г.

начинает реагировать на рост значительно более активно.⁸ Этот вывод также поддерживается и данными недавнего исследования в ряде стран, в ходе которого обнаружилось, что чем больше равенства образом осуществляется распределение доходов в стране, тем в большей степени рост влияет на количество людей, живущих в бедности.⁹ Однако, помимо неравенства в доходах, понятие неравенства включает и неравенство активов: человеческих, реальных, финансовых. Например, неравенство в распределении земли (см. Главу 7 "Сельская бедность"), в доступе к услугам здравоохранения (см. Главу 8.1 "Здоровье"), и в уровне образования (см. Главу 8.2 "Образование") могут влиять на базу активов и доходы бедного населения, и, в свою очередь, частично определять, какие преимущества бедные получают от роста. Следовательно, рост может в разной степени влиять на сокращение бедности, поскольку он "направляется" через конкретную структуру распределения доходов и активов в каждой данной стране.

Степень неравенства в стране сама по себе может влиять на темпы экономического роста. Высказывается озабоченность, что чем больше справедливости, тем "меньше" роста, и что - в том, что касается сокращения бедности, - между ростом и справедливостью существуют взаимоотношения компромисса. Сомнений в том, что «больше» справедливости может вести к более высоким темпам роста, мало; тем не менее, по всей вероятности, существует некая точка, за пределами которой рост справедливости несовместим с адекватными стимулами для рабочей силы и для предприятий, что, в свою очередь, будет наносить ущерб росту. Тем не менее, значительное количество недавних эмпирических исследований демонстрируют, что компромисс отнюдь не является необходимостью¹⁰, и что в своих различных аспектах справедливость на самом деле может способствовать росту.¹¹ Для большинства развивающихся стран, по всей вероятности, имеются значительные возможности увеличения роста через меры политики, направленные на усовершенствование распределения доходов (например, изменение предельных и средних налоговых ставок, увеличение социальных расходов, и т.д.), которые, в своей совокупности, принесут пользу бедным.

Если процесс роста сам по себе ведет к изменениям в степени неравенства, тогда взаимоотношения между ростом и сокращением бедности становятся более сложными. Например, если рост приводит к увеличению неравенства, тогда воздействие роста на национальные показатели бедности, очевидно, будет зависеть от характера и величины этого эффекта. Одни и те же темпы экономического роста, таким образом, могут быть связаны с самой различной динамикой изменений в степени неравенства.

4. Воздействие макроэкономической политики на бедность

В предыдущих разделах речь шла о дифференцированных причинах бедности, значении роста как главного определителя бедности, влиянии отраслевого состава роста и распределения доходов на борьбу с бедностью. Как все вышесказанное влияет на операции? Как влияет макроэкономическая политика на бедность? С учетом разнообразия причин бедности, можно ли считать, что существует некий набор

⁸ Alesina и Rodrik, 1994 г., Benabou, 1996 г., Birdsall и Londono, 1997 г., Deininger и Squire, 1998 г., Perotti, 1992 г., 1993 г., 1996 г., и Persson и Tabellini, 1994 г.

⁹ Ravakkuib, 1997a.

¹⁰ Alesina и Rodrik, 1994 г.; Benabou, 1996 г.; Birdsall и Londono, 1997 г.; Deninger и Squire, 1998 г.; Perotti, 1992 г., 1993 г., 1996 г.; и Persson и Tabellini, 1994 г.

¹¹ Deininger, 1999 г., Thomas и Wang, 1998 г.; Klasen, 1999 г.; Dollar и Gatti, 1999 г.; и Easterly и Rebelo, 1993 г.

фундаментальных макроэкономических мер, которые следует применять во всех странах, или, может быть, лицам и организациям, формирующим политику, следует подгонять такую политику под конкретные обстоятельства каждой из стран?

Да, действительно, конкретные страновые обстоятельства следует учитывать при разработке соответствующей стратегии сокращения бедности, однако **потребность в мерах экономической политики, направленных на достижение устойчивого, опирающегося на широкую базу экономического роста, носит универсальный характер. Макроэкономическая стабильность** является краеугольным камнем любых успешных усилий по стимулированию развития частного сектора и экономического роста. Под макроэкономической стабильностью мы понимаем возврат к состоянию равновесия в период после внутренних или внешних шоковых воздействий. Тем не менее важно отметить, что не существует какого-либо единого определения или установленного уровня конкретных параметров равновесного состояния для всех стран. Скорее, имеется некий континуум различных сочетаний уровней ключевых макроэкономических переменных величин (например, рост, инфляция, бюджетный дефицит, дефицит текущих статей платежного баланса, международные резервы), которые могут указывать на макроэкономическую стабильность. Относительно легко определить, находится ли страна в состоянии макроэкономической нестабильности (крупный дефицит текущих счетов, финансируемый краткосрочными заимствованиями, высокий и продолжающийся расти уровень государственного долга, измеряющийся двумя цифрами уровень инфляции, находящийся в состоянии стагнации или снижающийся ВВП), или макроэкономической стабильности (баланс текущих счетов и бюджетный баланс соответствуют низким и снижающимся уровням долга, инфляция измеряется одной цифрой, растет ВВП на душу населения). Однако при этом между макроэкономической нестабильностью и стабильностью существует достаточно обширная "серая область". Поскольку однозначных предельных величин для каждой макроэкономической переменной, отделяющих стабильность от нестабильности, не существует, лицам, формирующим политику, необходимо оценивать и определять наиболее подходящее сочетание основных макроэкономических заданий, достижение которых - в конкретных обстоятельствах - и составит макроэкономическую стабильность.

Международные регрессии с использованием большой выборки стран показывают, что рост, инвестиции и производительность негативно коррелируются с макроэкономической нестабильностью, структурными искажениями, неблагоприятной динамикой условий торговли. Хотя доказать направление причинной связи сложно, такие результаты усиливают точку зрения, что **макроэкономическая нестабильность в общем ассоциируется с низкими темпами роста**. В отсутствие такой стабильности внутренние и зарубежные инвестиции не поступают, а ресурсы отвлекаются на другие цели. Собственно говоря, эконометрические данные по инвестиционному поведению показывают, что, в дополнение к обычным факторам (то есть, прошлый рост экономической активности, реальные процентные ставки, кредиты частного сектора), на частные инвестиции значительное воздействие оказывают неопределенность и макроэкономическая нестабильность.

Для достижения стабильности лицам, формирующим политику, следует **балансировать потребность в ресурсах государственного сектора и потребность в ресурсах, испытываемую частным сектором**, чтобы избежать ненужного "выталкивания" инвестиций частного сектора, излишнего накопления долга или эмиссионного финансирования, а также реализовать такую денежно-кредитную политику, которая будет способствовать поддержанию низких реальных ставок процента и стабильности цен. В свою очередь, такая политика будет поддерживать конкурентоспособный обменный курс и способствовать доверию со стороны общественности.

В настоящем разделе рассматривается **воздействие макроэкономической политики на результаты в области бедности**. Раздел начинается с обзора того, как макроэкономическая политика участвует в достижении быстрого, устойчивого роста, направленного на снижение распространения бедности. Далее в разделе перечисляются основные варианты, открытые для формирующих политику лиц и организаций в области налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, политики обменного курса; рассматривается воздействие каждого из вышеперечисленных видов политики на бедность в свете конкретных обстоятельств страны. Таким образом, в разделе представлена аналитическая основа, которая может быть использована формирующими политику лицами и организациями при разработке набора мер по сокращению бедности, которые можно финансировать без ущерба макроэкономическим целям страны и за счет имеющихся в распоряжении страны ресурсов.

4.1 Как макроэкономическая политика влияет на рост

Макроэкономическая политика влияет на и вносит вклад в достижение быстрого, устойчивого экономического роста, направленного на борьбу с бедностью, различными путями. В первую очередь, **реализуя разумную экономическую политику**, директивные органы будут подавать четкие сигналы частному сектору. От того, в какой степени лицам, формирующим экономическую политику, удастся продемонстрировать способность реализовывать политику, будет зависеть, насколько уверенно чувствует себя частный сектор, что, в свою очередь, окажет воздействие на инвестиции, экономический рост, результаты в области бедности.

Во-вторых, разумная макроэкономическая политика, приводящая к низкой и стабильной инфляции, окажет важный прямой и косвенный эффект на бедное население. Инфляция негативно действует на бедных, снижая рост и перераспределяя реальные доходы и благосостояние с ущербом для тех сегментов общества, которые в наименьшей степени способны защищать свои экономические интересы. В общем бедные в меньшей степени способны защитить реальную ценность своих доходов и активов от инфляции, чем более благополучные в материальном отношении слои населения. Как следствие, рост уровня цен в значительно большей степени оказывает давление на реальную заработную плату и реальные активы бедных, чем остальных групп населения. В случае, если определенные цены (например, заработная плата) не меняются, тогда инфляция будет влиять на относительные цены, что, в свою очередь, повлияет на распределение. Да, действительно, в некоторых странах инфляция может в минимальной степени влиять на беднейшие слои населения в силу их ограниченного участия в денежной экономике, однако фактом остается то, что инфляция представляет собой регрессивный и произвольный налог, бремя которого – непропорциональным образом - несут группы населения с низким уровнем доходов. Кроме того, инфляция отрицательно сказывается на экономическом росте, что, в свою очередь, негативно воздействует на бедных. Эмпирические данные подтверждают наличие прочной отрицательной взаимосвязи между инфляцией и экономическим ростом на всех уровнях инфляции, за исключением самых низких.¹² Высокая инфляция также может приводить к

¹² Ghosh и Phillips (1997) обнаружили, что инфляция, которая начинает измеряться двумя цифрами, ущербна для роста. Однако стремление к очень низким (или нулевым) темпам инфляции может не быть оптимальным, в особенности для развивающихся стран, подверженных крупным потрясениям со стороны предложения. Можно говорить о том, что если номинальная заработная плата будет стабильной, тогда скромные темпы инфляции могут, в действительности, обеспечить более высокую степень гибкости реальной заработной платы, а также приспособление

высокой неустойчивости относительных цен и делать инвестиции рискованными, что, в свою очередь, может оказывать значительное отрицательное воздействие на рост и бедность. В то же время, за исключением случаев, когда инфляция начинается на очень высоких уровнях, стремительное снижение инфляции может снизить объемы производства, и лицам, формирующим экономическую политику, следует учесть, как темпы выполнения ими мер политики скажутся на бедных в краткосрочном периоде.

В-третьих, **двигаясь в направлении долговой устойчивости**, директивные органы помогут создать условия для стабильного и продолжающегося движения к достижению целей в области экономического роста и сокращения бедности. Существование излишней задолженности может препятствовать инвестициям и росту, создавая у кредиторов чувство неопределенности в отношении того, сможет ли правительство обслуживать новый долг. Расширенная инициатива ХИПК позволит устранить излишнюю задолженность во многих странах с низкими доходами. Удерживая внутренний и внешний долг на уровнях, которые могут устойчиво обслуживаться без ненадлежащего сокращения не связанных с долгом расходов, лица и органы, формирующие и проводящие экономическую политику, могут обеспечить наличие достаточных внутренних ресурсов для финансирования основных социальных программ. В то же время доступ частного сектора к капиталу не будет ненадлежащим образом "вытесняться" государственным заимствованием, в результате чего сформируется благоприятная среда для создания рабочих мест и для роста. Более того, поддерживая устойчиво обслуживаемые уровни долга, правительства будут снижать уязвимость своих стран по отношению к внешним потрясениям (с частности, по отношению к росту международных процентных ставок), от которых многие развивающиеся страны сильно пострадали в начале 80-х годов. В этом отношении тщательное внимание следует уделить поддержанию краткосрочного долга на приемлемом уровне, поскольку обслуживание такого долга во время кризиса может существенно ограничить государственную ликвидность и подтолкнуть к сокращению расходов, ущемляющему интересы бедных.

В-четвертых, **поддерживая адекватную политику обменного курса**, правительства могут способствовать сбалансированному росту экономики, причем с такими инвестиционными и торговыми тенденциями, которые соответствуют конкурентным преимуществам их стран. Неадекватная политика обменного курса влияет на секторальную структуру роста, увеличивая цены на внешнеторговые товары по сравнению с невнешнеторговыми. Данные обследований домохозяйств в ряде стран показывают, что бедные имеют тенденцию потреблять больше невнешнеторговых товаров, в то время как получают свой доход от внешнеторговых товаров.¹³ Для домохозяйств с высоким уровнем дохода, верно обратное. Таким образом, завышенный обменный курс, помимо искажения торговли и сдерживания роста, может снизить относительные доходы и покупательную способность бедных. С другой стороны, излишнее занижение обменного курса также нежелательно, поскольку оно усиливает инфляцию. Следует использовать такое сочетание денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики, которое поможет избежать обеих крайностей.

Наконец, формируя и **поддерживая соответствующий уровень чистых международных резервов**, директивные органы могут создать разумный буфер для защиты от потенциальных внешних потрясений. В пятом разделе настоящей главы будет более подробно рассказано о том, почему внешние потрясения могут особенно вредить

к экономическим потрясениям с меньшими социальными затратами в смысле безработицы, чем это имело бы место в условиях полной стабильности цен.

¹³ Например, в Буркина-Фасо бедные потребляют невнешнеторговые товары, такие как маниок, получая доходы от внешнеторговых, например, от выращивания хлопка.

бедным - за счет воздействия на реальную заработную плату, безработицу, не связанный с трудовой деятельностью доход, частные трансферты, чистые государственные трансферты. Поддерживая достаточный уровень резервов, страна может справиться с умеренным или временным потрясением, таким как засуха или ухудшение условий торговли, без сокращения основных статей расходов, предназначенных для бедных. Резервы следует считать без учета краткосрочного долга, поскольку внешнее потрясение обычно ведет к немедленному прекращению пролонгации краткосрочного долга, вызывая снижение объема резервов и уменьшая их способность выступать в качестве амортизатора самого внешнего потрясения. Конкретный «достаточный уровень» резервов зависит от выбранного режима обменного курса (см. раздел 4.3 ниже).

В целом стабильная макроэкономика выгодна для бедных. Следовательно, лицам и органам, формирующим и выполняющим политику, следует установить некий набор достижимых макроэкономических задач (рост, инфляция, внешний долг, чистые международные резервы) и реализовывать макроэкономическую политику (денежно-кредитную и финансово-бюджетную, а также политику обменного курса), соответствующую целям макроэкономической стабилизации. В случаях, когда макроэкономические дисбалансы менее серьезны (в терминах, описанных в начале данного раздела), цели достижения стабилизации может соответствовать некоторый диапазон возможных плановых заданий. В таких обстоятельствах, в пределах такого диапазона можно установить конкретные плановые задания, соответствующие целям и приоритетам национальной стратегии сокращения бедности. Как указывается ниже, лицам и органам, формирующим и выполняющим экономическую политику, потребуется спроектировать и разработать комплект финансово-денежной политики в поддержку смягчения бедности, которые можно будет финансировать способом, соответствующим указанным макроэкономическим целям.

4.2 Финансово-бюджетная политика

Финансово-бюджетная политика может оказывать непосредственное воздействие на бедных. Речь идет как о воздействии общей финансово-бюджетной позиции на макроэкономику, так и о влиянии структуры налоговой политики и государственных расходов на распределение. В диаграмме 1 дается схема **аналитических рамок**, которые могут быть полезными для формирующих политику лиц и органов в ходе разработки стратегии сокращения бедности, соответствующей макроэкономическим целям страны. В диаграмме представлены различные макроэкономические увязки и ограничители, обозначены компромиссы, с которыми сталкиваются формирующие экономическую политику лица и органы. Важно с самого начала отметить, что **не существует жестких, предопределенных лимитов для финансово-бюджетной позиции страны** (таких, например, как "бюджетный дефицит ни при каких обстоятельствах не должен превышать 3-х% ВВП"). Скорее, для того чтобы сформировать адекватные, работающие рамки, **потребуется жонглировать большим числом параметров и искать компромиссы между многочисленными целями**. Подчеркнуто круговой характер таких рамок указывает на то, что это - **повторяющийся процесс**.

На первом этапе нужно провести **оценку программы расходов правительства** применительно к достижению поставленных им целей в области экономического роста и сокращения бедности. Формирующие политику лица должны будут **проанализировать состав текущих бюджетных расходов** применительно к приоритетным расходам, обязательным расходам, дискреционным неприоритетным расходам, особенно учитывая влияние расходов в каждой из указанных областей на **распределение и рост** (см. Главу

5 "Государственные расходы"). При этом им следует сделать надлежащий акцент на программах расходов, направленных на удовлетворение потребностей бедного населения (например, определенные программы в здравоохранении, образовании, инфраструктуре) и на эффективном предоставлении основных коммунальных услуг (например, государственное здравоохранение, государственное образование, социальное обеспечение, и т.д.). Рассматривая такие расходы, формирующие политику лица должны оценить степень, в которой вмешательство со стороны государства и состав расходов могут быть оправданы с учетом таких соображений, как **сбой рыночного механизма** и/или **перераспределение**. Они также обязаны задать себе вопрос, могут ли быть эффективно предоставлены предусматриваемые общественные товары и услуги, а если нет, можно ли предложить необходимый набор стимулов, который обеспечит эффективную поставку таких товаров и услуг.

В контексте среднесрочного бюджетного планирования лицам и органам, формирующим экономическую политику, следует подумать о масштабах **перераспределения существующих государственных расходов в приоритетные области**, уводя их из непродуктивных, неприоритетных расходных областей, а также из областей, где государственное вмешательство необоснованно. Качество государственных расходов можно оценить в рамках обзора государственных расходов при содействии многосторонних и/или двусторонних доноров. Затем лица и организации, формирующие экономическую политику, могут оценить **новые проекты и мероприятия по смягчению бедности**, определенные в контексте процесса участия на пути к разработке ССБ, и включить их в предварительную программу расходов. При этом им следует попытаться **расставить программы борьбы с бедностью по степени важности** в соответствии с социальными и экономическими приоритетами страны, указанными выше критериями рыночных сбоев/перераспределения, и с учетом **национального потенциала освоения** в свете существующих институциональных и административных ограничений.

Следующий шаг (концептуально) подразумевает **оценку существующей базы государственных доходов** (налоговые и неналоговые) с целью понять, как существующая налоговая система воздействует на бедных, изучить возможности мобилизации дополнительных внутренних ресурсов нерегрессивным образом. Налоговая политика **способствует росту**, уменьшая препятствия для продуктивного инвестирования частных сбережений. Хотя налоговый режим не оказывает серьезного воздействия на средний уровень сбережений, он может влиять на сбережения, если налогообложение разных активов (например, реальных по сравнению с финансовыми) будет разным. Налогообложение также может **создавать искажения**, поскольку оно меняет относительные цены как конечной продукции, так и производственных факторов таким образом, что они перестают отражать относительную нехватку. В процессе оценки директивным органам следует оценивать каждую меру с точки зрения **эффективности, справедливости, административной осуществимости и доходов**. Достаточно ли экономически эффективна мера, направленная на увеличение государственных доходов, в том смысле, что она не создает искажений, или если все же искажения есть, то можно ли их компенсировать с помощью мер с расходной стороны? Достаточно ли мера справедлива в отношении воздействия на перераспределение доходов, или, если она желательна, но регрессивна, возможны ли компенсационные меры в отношении государственных расходов? Имеется ли соответствующий административный потенциал для определения размера, сбора и обеспечения исполнения меры, направленной на повышение государственных доходов, либо, если нет, то может ли этот потенциал быть увеличен своевременно и с приемлемыми затратами?

Следовательно, лицам и организациям, формирующим экономическую политику, следует стремиться сформировать **прозрачную, эффективную, справедливую налоговую систему с минимальными налоговыми исключениями**, которая, в частности, может включать:

- налог на продажи с широкой базой, предпочтительно НДС по единой ставке (при необходимости, можно предусмотреть исключение для некоторых товаров и услуг, потребляемых преимущественно бедными);
- акцизные налоги на нефтепродукты, алкоголь, табак, некоторые предметы роскоши;
- отсутствие опоры на экспортные пошлины;
- отсутствие опоры на налогообложение импорта как источник доходов;
- [налог на землю или другие налоги на активы/материальные ценности];
- простая с административной точки зрения форма прогрессивного личного подоходного налога; и
- налог на прибыль корпораций, взимаемый по единой (умеренной или ниже) ставке.

Масштабы **дополнительного чистого внутреннего заимствования** должны учитывать потребность в поддержании макроэкономической стабильности и обеспечении удовлетворительного доступа частного сектора к кредитам. Развитие частного сектора стоит в центре любой стратегии сокращения бедности, и правительствам следует позаботиться о том, чтобы заимствование государственного сектора ненадлежащим образом не "вытеснило" доступа частного сектора к кредитам, что подорвало бы продвижение к национальным целям в области роста и инфляции. Иногда заимствование в государственном секторе может также привлекать инвестиции частного сектора за счет формирования критически важной инфраструктуры, необходимой для процветания частного предпринимательства. Учитывая то обстоятельство, что в любой данный момент времени в условиях национальной экономики количество кредитных средств ограничено, лицам и организациям, формирующим экономическую политику, обязательно необходимо оценить относительную производительность государственных инвестиций по сравнению с частными, и определить, какой объем внутреннего бюджетного финансирования будет **соответствовать потребности поддержания низкого уровня инфляции и устойчивого экономического роста**.

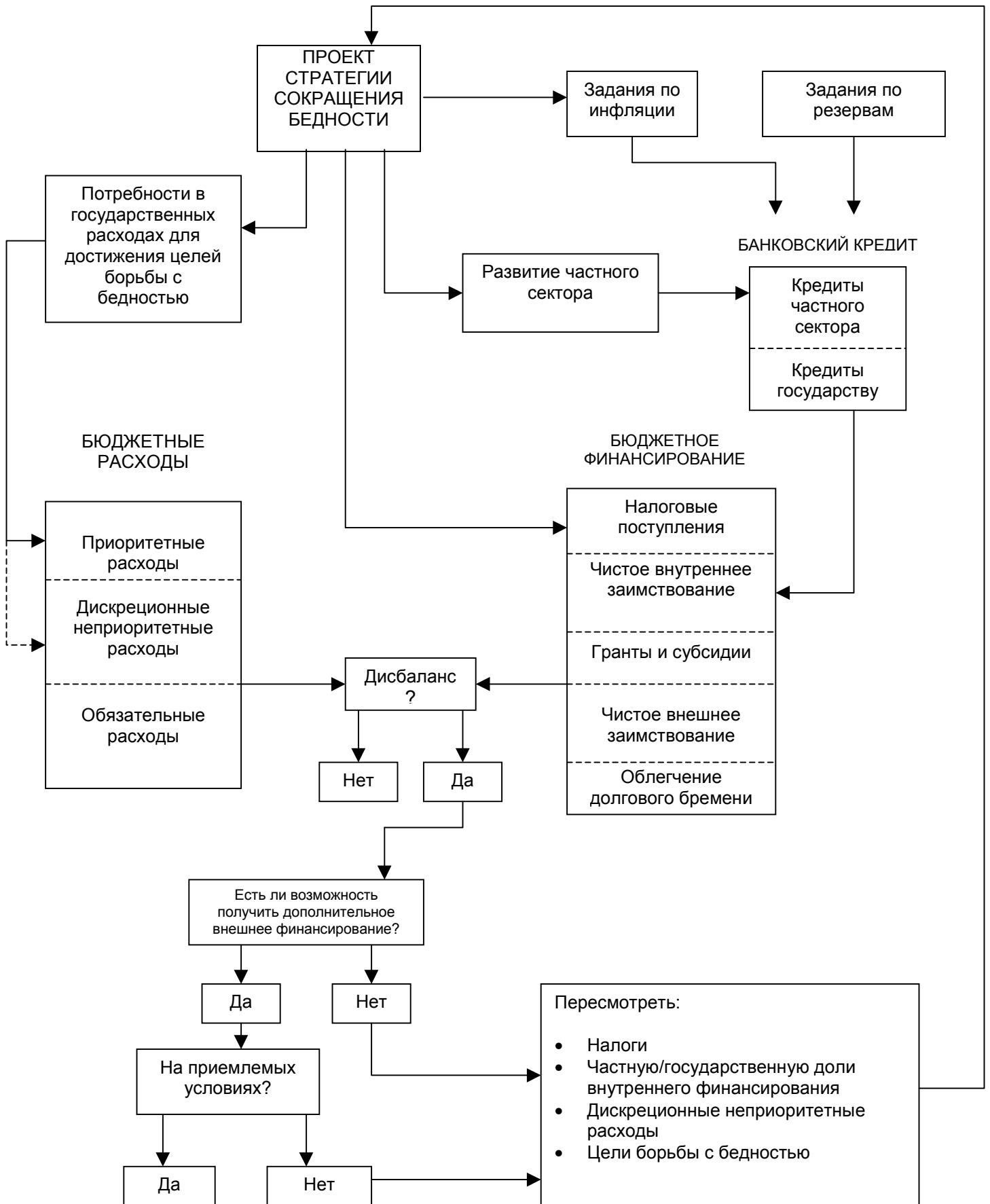
Жертвовать низкой инфляцией ради финансирования дополнительных расходов обычно не является эффективным способом сокращения бедности, поскольку именно бедное население в наибольшей степени страдает от роста цен. Аналогичным образом, вытеснение частных инвестиций и создание повышательного давления на реальные ставки процента - контрпродуктивно, поскольку это подрывает экономический рост. Масштабы внутреннего бюджетного финансирования будут зависеть от ряда факторов, в том числе от темпов роста денежной массы, которые можно поддерживать в течение определенного периода времени, кредитных потребностей частного сектора, относительной производительности государственных инвестиций, желательного объема чистых международных резервов.

Последним компонентом при определении бюджета является **внешнее финансирование**, будь то в виде грантов и субсидий, чистого внешнего заимствования, или помощи в облегчении долгового бремени. Объемы и тип доступного внешнего финансирования будут варьироваться в зависимости от конкретных обстоятельств страны. Страны с доступом к внешним грантам должны подумать о том, какой объем доступен и может устойчиво поддерживаться в текущих обстоятельствах. То же самое верно и в отношении внешнего долга, но при этом лицам и организациям, формирующим

экономическую политику, также следует определить, адекватно ли условие такого заимствования, а также сможет ли страна устойчиво справляться с дополнительным долговым бременем. В той степени, в которой конкретная страна получает, или может получать помощь по облегчению внешнего долгового бремени в рамках расширенной инициативы ХИПК, чистые потоки ресурсов - потоки, предсказуемые в среднесрочном периоде, - будут высвобождаться и могут быть использованы для финансирования бюджетных расходов на сокращение бедности. Следует учесть и еще один фактор, а именно - после израсходования дополнительное внешнее финансирование может оказывать давление на некоторые внутренние цены и на обменный курс, в результате чего национальный экспорт станет менее конкурентоспособным. Насколько сильным будет такое давление, зависит от того, насколько прямой является увязка между дополнительной помощью и дополнительным импортом, и от того, создается ли дополнительный спрос на внутренние товары и услуги, не торгующиеся на внешнем рынке.

После того, как формирующие экономическую политику лица и организации выполняют такие оценки, они смогут определить, можно ли совместить желательные требования по программе расходов на цели борьбы с бедностью с ожидаемым бюджетным финансированием (имеются в виду как бюджетные поступления, так и чистое внутреннее и внешнее финансирование) и с соответствующей политикой таким образом, который будет соответствовать задачам страны в плане роста, инфляции и чистых международных резервов. Если при этом **между расходами и ожидаемым финансированием** остается **несоответствие**, один из возможных вариантов - выяснить, в какой степени можно рассчитывать на дополнительное внешнее финансирование. Поскольку разработка стратегии сокращения бедности подразумевает процесс участия, включающий партнеров страны по развитию, предполагается иметь возможность рассмотреть сценарий дополнительной донорской поддержки в случае отдельных стран. По возможности, донорам следует объявлять о среднесрочном резервировании помощи в поддержку стратегии сокращения бедности в стране с тем, чтобы страна имела уверенность, начиная реализацию новых программ расходов, что такие программы можно будет продолжать финансировать в будущем.

Если желаемую программу расходов нельзя согласовать с внутренними заданиями по финансированию и возможностями внешнего финансирования, тогда лицам и организациям, формирующим политику, следует пересмотреть перечисленные выше параметры. Ключевыми вопросами при этом будут: Есть ли дальнейшая возможность для мобилизации внутренних доходов? Можно ли провести дополнительные сокращения дискреционных неприоритетных расходов? Можно ли "сделать послабление" в отношении задания по внутреннему финансированию, не ставя при этом под угрозу макроэкономическую стабильность или цели развития частного сектора? Можно ли так изменить макроэкономические задания, чтобы при этом не подрывать связанных с ними задач достижения быстрого экономического роста, низкой и стабильной инфляции, смягчения остроты проблемы бедности? В разделе 5 предложен простой способ оценки некоторых из этих компромиссов в количественных терминах. Ответы на такие вопросы определяют степень, в которой в текущем периоде можно выполнять желательные программы по борьбе с бедностью. В случае необходимости сокращений, лицам и органам, формирующим экономическую политику, следует обратиться к составленному списку очередности предлагаемых программ по борьбе с бедностью, исходя из их относительной значимости и из степени приоритетности, установленной для каждого вида деятельности.



4.3 Денежно-кредитная политика и политика обменного курса

Денежно-кредитная политика и политика обменного курса влияют на бедных, главным образом, по трем каналам: через инфляцию, объем производства, реальный обменный курс.¹⁴ Как указывалось выше, инфляция оказывает неблагоприятное воздействие на бедных, поскольку представляет собой регрессивный налог и отрицательно влияет на темпы роста. Колебания объема производства оказывают прямое влияние на бедных, а денежно-кредитная политика и политика обменного курса влияют на такие колебания двумя путями: во-первых, изменения денежной массы могут краткосрочно влиять на реальные переменные величины, такие как объем производства; во-вторых, выбранный страной режим обменного курса может амортизировать, либо усиливать экзогенные шоки. Наконец, реальный обменный курс может влиять на бедных двумя способами. Во-первых, он влияет на внешнюю конкурентоспособность страны, и, следовательно, на ее темпы роста. Во-вторых, поскольку реальный обменный курс представляет относительную цену внешнеторговых и не торгуемых на внешнем рынке товаров, его изменение, например, посредством девальвации номинального курса, может повлиять на бедных через распределение.¹⁵

Учитывая, что денежно-кредитная политика и политика обменного курса влияют на бедных, оказывая воздействие на три переменных величины - инфляцию, объем производства и реальный обменный курс - на первый взгляд может казаться, что с их помощью и следует воздействовать на три указанные переменные величины. Тем не менее, хотя денежно-кредитная политика и политика обменного курса и могут оказывать воздействие на бедных через все указанные каналы, руководящие денежно-кредитные органы совсем необязательно могут иметь возможность контролировать объемы и характер результирующего воздействия. Например, хотя изменения в денежной массе могут влиять на реальные переменные, такие как объем производства и занятость, в краткосрочной перспективе, происходит это, в лучшем случае, неопределенным и не совсем понятным образом. В результате, руководящие денежно-кредитные органы, как правило, не имеют возможность систематически использовать такое воздействие для достижения положительных результатов.¹⁶ Аналогичным образом, в то время как денежно-кредитная политика и политика обменного курса могут использоваться для оказания краткосрочного воздействия на реальный обменный курс, *равновесный*

¹⁴ Четвертым и, возможно, менее непосредственным каналом могут быть реальные процентные ставки. Тем не менее хронически высокие реальные процентные ставки обычно являются симптомом либо неэффективной финансовой системы (тема, не входящая в круг вопросов, освещаемых в данной главе), либо финансово-бюджетного "вытеснения" (что обсуждалось в предшествующем разделе).

¹⁵ Например, как указывалось ранее, недавние исследования показали, что в некоторых странах доходы бедных в большей степени связаны с внешнеторговыми товарами, а потребление с не торгующимися на внешнем рынке товарами, чем доходы и потребление других групп населения по доходам. Для таких стран это означает, что обесценение или девальвация внутренней валюты будут оказывать положительный распределительный эффект на бедных, если все остальные факторы будут равными.

¹⁶ В среднесрочной и долгосрочной перспективе, деньги не оказывают никакого влияния на объем производства (говоря экономическим языком, деньги нейтральны). Тем не менее, инфляция оказывает долгосрочное воздействие на рост производства (выражаясь экономическим языком, деньги не являются сверхнейтральными). Существует риск, что если одной из целей денежно-кредитной политики является достижение в краткосрочном периоде каких-либо показателей объема производства, это может помешать достижению низкой инфляции, и таким образом негативно сказаться на росте в долгосрочном периоде.

реальный обменный курс не находится под прямым контролем этих инструментов политики. Следовательно, активное использование денежно-кредитной политики и политики обменного курса для достижения какого-то обменного курса в краткосрочном периоде, который не соответствует фундаментальному обменному курсу равновесия, может привести к нестабильности.

Денежно-кредитную политику и политику обменного курса следует направлять на использование таких воздействий, которые могут с наибольшей эффективностью использоваться для контроля, при этом главным является долгосрочный эффект инфляции на темпы роста. Говоря широко, этого можно добиться, установив следующую цель для денежно-кредитной политики и политики обменного курса: достижение и поддержание стабильно низких темпов инфляции. В таком случае, на практике наиболее важным вопросом для тех, кто формирует политику, будет выбор денежно-кредитной политики и политики обменного курса, или, говоря более точно, *денежно-кредитных рамок*, которые наиболее эффективно помогут добиваться этой цели. Выбирая конкретные рамки, следует, в первую очередь, учитывать три момента: авторитетность, использование номинального якоря, характер экзогенных потрясений, по отношению к которым страна наиболее уязвима.

Авторитетность

Вопрос авторитетности стал одним из важнейших в ходе дискуссии по денежно-кредитной политике и политике обменного курса. Авторитетность означает то, в какой степени частный сектор верит в твердую решимость органов денежно-кредитного регулирования властей страны выполнить те действия, которые лежат в основе сформулированной ими политики. Если частный сектор верит, что органы денежно-кредитного регулирования выполнят действия, необходимые для достижения целей политики, тогда их политика авторитетна. Важность авторитетности объясняется широко распространенной точкой зрения, что в случае, когда органы денежно-кредитного регулирования могут устанавливать инструменты политики полностью на свое усмотрение, существует *инфляционная тенденция*.¹⁷ Эта тенденция является результатом недостаточной авторитетности политики. Частный сектор не верит в то, что власти привержены цели достижения низких темпов инфляции, и, соответственно, не полностью учитывает поставленные властями инфляционные задания при расчете собственных инфляционных ожиданий, например, устанавливая рамки для переговоров по заработной плате.¹⁸ Частично это может быть отражением давления, которое оказывает реальный мир на органы денежно-кредитного регулирования, во многих странах склонные к действиям, предоставляющим краткосрочные стимулы, а не к шагам, обеспечивающим ценовую стабильность.

Какого-либо уникального пути достижения авторитетности политики не существует. Однако есть одно условие, которое широко признано как необходимое, а именно: общая

¹⁷ Ссылки. Презумпция доказательства менее удачных результатов в области инфляции у таких режимов.

¹⁸ Ключевой теоретической проблемой, лежащей в основе отсутствия авторитетности, является так называемая "динамическая непоследовательность". Если говорить коротко, динамическая непоследовательность обозначает возможность того, что краткосрочные и долгосрочные цели органов денежно-кредитного регулирования могут не соответствовать друг другу. В краткосрочном периоде, возможно, власти действительно решительно хотят добиться низкого уровня инфляции. Однако, если частный сектор поверит такому заявлению властей и сформирует соответствующие ожидания, тогда у властей может возникнуть соблазн нарушить собственные обязательства для того, чтобы достичь какой-либо альтернативной цели, например, увеличения объема производства, создав инфляционный "сюрприз". Ссылки.

последовательность макроэкономической политики. В частности, одной из предпосылок авторитетности денежно-кредитной политики и политики в области обменного курса является финансово-бюджетная дисциплина. Стабильно крупные потребности во внутреннем финансировании создают тяжелое бремя независимо от того, какой режим взят на вооружение. В экстремальном случае такое бремя может быть элементарно невозможным для поддержания (неустойчивым), что в конечном счете ведет к разрушению режима. Например, стабильный бюджетный дефицит может привести к постоянному истощению международных резервов, в конечном счете принудив к отказу от фиксированного обменного курса. Аналогичным образом, если денежно-кредитная политика и политика обменного курса расходятся, это неизбежно ведет к дисбалансу, который, в свою очередь подрывает авторитетность политики. Например, денежно-кредитная политика, направленная на экономический рост, в условиях режима фиксированного обменного курса истощит резервы иностранной валюты и будет оказывать давление на обменный курс.

Предположим, что элементарное требование последовательности удовлетворено. Тогда в распоряжении страны есть несколько методик, посредством которых она может совершенствовать свои денежно-кредитные рамки с целью повышения авторитетности денежно-кредитной политики. Одна из возможностей - выбрать фиксированный обменный курс и, по существу, "одолжить" авторитетность у валюты, к которой привязана национальная валюта. Другой вариант: в условиях режима плавающего валютного курса страна может добиваться авторитетности политики с помощью одной из трех методик (или их сочетания): (i) повышение прозрачности политики; (ii) делегирование денежно-кредитной политики независимому органу денежно-кредитного регулирования; и (iii) зарабатывание антиинфляционной репутации. Первые две методологии связаны с режимами «инфляционного таргетирования», т.е. установления ориентиров по инфляции.

Фиксированный обменный курс представляет собой правило, которое информирует всех экономических агентов о том, как власти будут проводить свою денежно-кредитную политику. Приняв это правило и объявив о нем, власти отказываются от гибкости в денежно-кредитной политике. Но именно используя правило "связывания собственных рук", власти и обеспечивают авторитетность своей политики. Преимущество правила заключается в том, что оно относительно просто, прозрачно, легко отслеживается (обычно на ежедневной основе), что не дает органам денежно-кредитного регулирования возможности скрывать отклонения от правила. Более того, приняв наиболее ограничительные варианты такого режима, такие как валютный совет (механизм обеспеченной денежной эмиссии), валютный союз, или долларизацию, внутренние власти связывают себе руки в еще большей степени, отказываясь от возможности печатать деньги как источник финансирования бюджетного дефицита. Это - одна из важных характеристик таких режимов, которая помогает снижать инфляционные ожидания, и, в результате, саму инфляцию, более быстро и с более ограниченными издержками производства переходного периода.

В некоторых странах режимы фиксированного обменного курса продемонстрировали свою эффективность в достижении и поддержании низких темпов инфляции. Говоря в общем, есть эмпирические данные, свидетельствующие, что инфляционные результаты лучше в тех странах, которые используют фиксированный обменный курс.¹⁹ Однако нельзя заключить, что принятие режима фиксированного обменного курса обязательно обеспечит авторитетность политики. Для эффективного функционирования режима фиксированного обменного курса необходима бюджетная дисциплина, и принятие фиксированного режима вряд ли приведет к бюджетной дисциплине в странах, где она

¹⁹ Примеры см. Ghosh et.al. (1999).

отсутствует. В таких странах принятие фиксированного обменного курса может привести к кризису платежного баланса, и, возможно, также к дорогостоящему отказу от самого режима. Более того, отсутствие гибкости означает, что у властей меньше возможностей реагировать на шоки ликвидности в тех случаях, когда это необходимо. В частности, при наиболее жестких режимах, таких как механизм обеспеченной денежной эмиссии или долларизация, власти отказываются от возможности выступать в качестве кредитора последней инстанции.²⁰

В отличие от этого, режим плавающего валютного курса не накладывает никаких ограничений на денежно-кредитную политику. В рамках такого режима власти имеют более высокую степень гибкости, чтобы реагировать на экзогенные потрясения. Однако, если на выполнение денежно-кредитной политики не будет наложено никаких альтернативных ограничений (то есть, она будет полностью дискреционной), результаты в плане инфляции, вероятно, окажутся слабыми. Частично это объясняется присущей такому режиму инфляционной тенденции, отмечавшейся выше. Один из видов режимов плавающего валютного курса, который привлек в последнее время немало внимания за счет его предполагаемой способности смягчать проблему инфляционной тенденции в рамках режима плавающего валютного курса, - режим "инфляционного таргетирования". В целях повышения авторитетности политики в такой режим обычно включают процедуры и/или институциональные механизмы, направленные на увеличение прозрачности политики, или на повышение степени независимости органов денежно-кредитного регулирования (иногда и на то, и на другое). Например, такие режимы практически всегда требуют регулярного объявления среднесрочных ориентиров по инфляции, а в некоторых странах регулярно публикуются инфляционные отчеты с оценкой получаемых властями результатов. Преимущество такого режима заключается в том, что он сохраняет денежно-кредитным органам некоторую степень краткосрочной гибкости.

Номинальные якоря

Режим фиксированного курса, предоставляя четкий номинальный якорь, повышает авторитетность политики, и, соответственно улучшает инфляционные показатели. С другой стороны, некоторые страны использовали режим плавающего валютного курса для того, чтобы с помощью денежно-кредитной политики целенаправленно влиять («таргетировать») на реальный обменный курс. Однако таргетирование реальной переменной величины не стабилизирует номинальные цены, и на деле может приводить к ускорению инфляции. Когда используется правило реального обменного курса, в ответ на повышательное давление инфляции на реальный обменный курс власти будут позволять номинальному обменному курсу снижаться. Однако снижение номинального курса приводит к дальнейшему росту внутренних цен на импорт, подстегивая инфляцию, увеличивая повышательное давление на реальный обменный курс, приводя к дальнейшему снижению (обесценению). Такой режим, вероятно, будет нестабильным. Имеются данные, что среди стран с плавающим валютным курсом инфляционные показатели оказывались хуже там, где не применялся номинальный якорь, и, в особенности, там, где осуществлялись попытки таргетирования реального обменного курса.²¹

Следовательно, в условиях плавающего обменного курса властям нужно подобрать альтернативный и пользующийся доверием номинальный якорь. В большинстве случаев в условиях переменного обменного курса в качестве стандартных номинальных якорей используются денежные агрегаты, такие как M2. Однако такие якоря все же имеют

²¹ Bredenkamp и Schadler (1999)

некоторые ограничения. В некоторых странах денежные агрегаты не имеют высокой корреляции с инфляцией, и, таким образом, даже достижение установленных показателей может не приводить к стабильным, устойчивым улучшениям инфляционных результатов. Здесь уместно отметить, что в случае крупных и необъясненных колебаний денежных агрегатов жесткое следование установленным показателям может иметь дестабилизирующий эффект, например, приводя к серьезным колебаниям процентных ставок. Еще один якорь, используемый в режимах таргетирования инфляции, - заявленная инфляционная цель. Преимущество здесь заключается в том, что инфляционные прогнозы, лежащие в основе такого режима, обычно в большей степени коррелируются с фактической инфляцией, чем денежные агрегаты. С другой стороны недостатком является их относительная операционная сложность.²²

Экзогенные потрясения (шоки)

В краткосрочной перспективе экзогенные потрясения отбрасывают производство в сторону от его долгосрочной траектории роста. Такие краткосрочные отклонения в объеме производства могут оказывать сильное воздействие на бедных. При выборе режима обменного курса следует учитывать, какого вида шоковые воздействия наиболее часто встречаются в экономике страны. Поскольку различные режимы обменного курса в разной степени защищают от определенных типов шоковых воздействий, режим, максимально защищающий ("изолирующий") экономику, будет также уменьшать колебания объема производства, создавая тем самым наиболее благоприятные условия для бедного населения.

Такие соображения обычно служат аргументом в пользу достижения авторитетности политики. Авторитетность политики может быть подорвана, если такая политика не может эффективно защитить экономику от доминирующих в стране типов шоковых воздействий. Например, постоянные скачки в условиях внешней торговли, воздействуя на экономику с крайне негибкими номинальными ценами и номинальной заработной платой и фиксированным обменным курсом, могут вызвать устойчивое отклонение реального валютного курса от уровня фундаментального равновесия, ослабляя внешнюю конкурентоспособность и, соответственно, снижая объем производства. В таких условиях, если такие устойчивые отклонения будут действовать в течение длительного времени, они могут заставить общественность усомниться в правильности выбора валюты привязки, и, соответственно, подорвут авторитетность самой политики.

Внешние потрясения, такие как долгосрочные сдвиги в условиях внешней торговли, сдвигают реальный обменный курс равновесия. При определенных условиях объем производства (но не реальные доходы) можно защитить от таких шоковых воздействий за счет режима плавающего валютного курса, в условиях которого номинальный курс свободно корректируется с целью приведения реального обменного курса к новой точке равновесия. Аналогичным образом, плавающий обменный курс наилучшим способом защищает объем производства от внутренних реальных потрясений, поскольку дает возможность корректировки номинального курса и, соответственно, генерирует или снижает внешний спрос. С другой стороны, воздействие на объем производства внутренних шоков денежного обращения, таких как скачки спроса на деньги, наилучшим образом изолируется фиксированным обменным курсом, который позволяет таким скачкам поглощаться колебаниями международных резервов, в результате чего такие шоки не влияют на рынок товаров.

²² [Более подробно режим инфляционного таргетирования (достижения заранее установленных инфляционных показателей) обсуждается в: Masson, Savastano, и Sharma (1997).]

Помимо изолирующих свойств режимов обменного курса, на то, как конкретное шоковое воздействие влияет на экономику, может также зависеть и от структурных характеристик экономики. Например, если экономика характеризуется значительной степенью жесткости номинальной заработной платы, заработная плата не будет полностью корректироваться (по крайней мере, в краткосрочном периоде) в ответ на мелкие реальные потрясения, и, следовательно, их воздействие на объем производства будет усиливаться. В таких условиях, несмотря на важное значение внутренних шоков денежного обращения, режим плавающего валютного курса все же может оказаться предпочтительным. Еще одной важной структурной характеристикой является степень открытости экономики. Как правило, чем более открыта экономика, тем в большей степени она подвержена воздействию внешних шоковых потрясений. Это, казалось бы, говорит в пользу режима плавающего валютного курса. Однако изменчивость плавающих валютных курсов может мешать международной торговле, и в силу этого снижать внешний спрос (хотя имеющиеся на этот счет данные неоднозначны). Эти различные "за" и "против" следует учитывать и взвешивать применительно к каждой конкретной стране, однозначно верного ответа здесь не существует.

Макроэкономические дисбалансы

Перечисленные выше факторы, авторитетность и изолирующие свойства, в первую очередь, касаются выбора режима в странах, где имеются относительно стабильные макроэкономические условия. В странах с серьезными макроэкономическими дисбалансами в краткосрочной перспективе может быть важнее выбрать такой режим, который позволит скорректировать эти дисбалансы. Исправление таких дисбалансов совсем необязательно будет противоречить целям достижения низкой инфляции. Однако в некоторых случаях для макроэкономической стабилизации может потребоваться принятие на вооружение денежно-кредитной политики и политики обменного курса, которые - в краткосрочном периоде - будут снижать объем производства и, следовательно, негативно влиять на бедное население. Тем не менее, если отказаться от такой политики ради защиты бедноты от подобных краткосрочных воздействий, это, вероятно, будет ошибочным компромиссом, который лишь затянет нестабильность, а, возможно, и усугубит ее, и, следовательно, задержит возвращение экономики на траекторию роста с полной занятостью. Предпочтительное решение здесь - совместить необходимую макроэкономическую корректировку с действенными системами социальной защиты (сетками безопасности).

Выводы

Направление денежно-кредитной политики и политики обменного курса в сторону единой цели, а именно: низкого и стабильного уровня инфляции, будет в наибольшей степени способствовать долгосрочному росту и сокращению бедности в стране. Выбирая оптимальную политику, или, говоря более общо, оптимальные денежно-кредитные рамки для достижения этой цели и одновременного сведения к минимуму краткосрочных колебаний объема производства, следует учитывать несколько факторов. Во-первых, принципиальное значение имеет авторитетность политики. В этом отношении денежно-кредитные рамки, в которых власти имеют "полные дискреционные полномочия", вероятно, не будут пользоваться большим авторитетом, что, в свою очередь, может привести к появлению инфляционной тенденции. Из этого не следует, что режим фиксированного валютного курса представляет собой единственное решение проблемы авторитетности. Можно предпринять шаги к повышению авторитетности и в условиях плавающего валютного курса. Для этого следует акцентировать такие характеристики денежно-кредитных рамок, как прозрачность политики. Помимо этого, эмпирические

данные показывают, что использование номинального якоря в условиях режима плавающего валютного курса также в очень большой степени помогает улучшить инфляционные показатели. Наконец, следует позаботиться о том, чтобы выбранный режим валютного курса в оптимальной степени подходил экономике с точки зрения ее структурных характеристик и того типа шоковых воздействий, которым она наиболее подвержена. Режим валютного курса, помогающий достичь низкого темпа инфляции за счет стабильного отклонения реального валютного курса от уровня фундаментального равновесия в конечном счете лишь подорвет макроэкономическую стабильность.

5. Воздействие внешних потрясений на бедноту и адекватный ответ на уровне мер политики

Учитывая, что внешние потрясения негативным образом сказываются на бедном населении, в данной главе рассматриваются те различные каналы, посредством которых шоковое потрясение наносит ущерб бедному населению, и на основе этого определяются адекватные ответы на уровне мер экономической политики. Многие из таких мер экономической политики аналогичны тем, которые связаны с макроэкономической стабильностью и ростом, поскольку они оставляют в распоряжении правительства больше ресурсов для поддержания сетей социальной защиты для бедного населения. Однако, в отсутствие систем социальной защиты (сеток безопасности), для того чтобы защитить бедных в краткосрочной перспективе, возможно, придется снижать темпы структурных реформ. Наконец, в предрасположенных к шоковым потрясениям экономиках следует реализовывать такую политику, которая позволяет бедным самим защищаться от последствий потрясений.

5.1 Воздействие шоковых потрясений

Внешние потрясения, будь то макроэкономические, такие как скачки в условиях внешней торговли, скачки мировых процентных ставок, неожиданные прекращения потоков капитала, или метеорологические, такие как засухи, ураганы, землетрясения т.д., могут особенно сильно влиять на бедное население, с учетом неспособности последнего эффективно застраховаться от колебаний доходов. При этом дело не только в том, что кризис бьет по бедным непропорционально сильно, но и в том, что бедность «упряма» в том смысле, что она не всегда возвращается к преобладавшему до кризиса уровню.²³ Это ведет к естественному разделению последствий шоков на кратковременные и долгосрочные в плане воздействия на бедность.

Долгосрочные воздействия шоковых потрясений на бедность связаны с факторами, влияющими на человеческий капитал или долгосрочный рост:

- Потрясения могут оказывать постоянный эффект на бедных, например, приводя к необратимым последствиям для их человеческого капитала. В Кении, например, есть данные о том, что во время кризисов дети из бедных семей бросают школу. Проведенные в Латиноамериканских странах исследования показывают, что неблагоприятные краткосрочные потрясения, например торговые, частично объясняют снижение числа получающих образование.

²³ Данная точка зрения пользуется широкой поддержкой (см. например, *Отчет о мировом развитии за 2000/2001 годы*), однако, в некоторых работах (Dollar и Kraay [2000]) представлены данные об обратном.

- Неустойчивость условий торговли или потоков капитала способствует неустойчивости темпов роста в тех случаях, когда потрясения не удается амортизировать. В свою очередь, неустойчивость роста не способствует долгосрочному росту, который является одним из ключевых факторов сокращения бедности.²⁴

Воздействие потрясений на кратковременную бедность легче понять, если признать, что поведение рынка капиталов является одним из ключевых факторов амортизации шоков. Доступ к кредитным рынкам, так же как и существование рынков безопасных активов для формирования сбережений, являются одними из основных механизмов, позволяющих справиться с неустойчивостью доходов. Искажения на таких рынках снижают возможность бедных выравнивать потребление. Такие искажения становятся еще более насущными, когда стоимость принадлежащих этой группе активов варьируется параллельно с ее доходом (Dercon (1999), Lustig (1999)). Например, при неурожае фермеры теряют не только доход этого года, но также и часть стоимости своей земли. Реакция государства на шоковые воздействия также в большой степени определяет, как такие шоковые воздействия сказываются на бедном населении.

Во многих странах доход бедных в значительной степени формируется за счет заработков в сельском хозяйстве и на производстве невнешнеторговых товаров. В Никарагуа приблизительно половина дохода бедных поступает от сельскохозяйственной деятельности, а вторая половина – это заработки в секторе невнешнеторговых товаров. Удары по этим двум видам деятельности особенно сильно сказываются на бедных.

Каналы воздействия ***резких изменений условий внешней торговли*** на бедных:

- **Искажение на рынках активов:** экономики, подверженные частым временным шокным воздействиям, обычно требуют более высоких норм сбережения во время позитивных шоков для того, чтобы компенсировать снижение сбережений во время шоков негативных. Такое поведение требует, чтобы агенты имели возможность осуществлять сбережения в активах, чья стоимость не падает тогда, когда они требуются для компенсации снижения доходов. Стандартные инструменты накопления: иностранные активы, внутренние финансовые активы, внутренние реальные активы. Если правительства устанавливают ограничения на иностранную валюту, бедноте становится сложно в благоприятные времена осуществлять сбережения в зарубежных активах, и их сбережения будут существовать преимущественно в виде внутренних активов. Негативные скачки в условиях внешней торговли размывают накопления, существующие в виде внутренних активов, и, в результате, бедное население может не иметь возможности защититься от временных шоков. В Эфиопии во время засухи цены на скот (обычно представляющий единственный доступный для бедного населения актив) нередко падают, поскольку все фермеры продают скот, чтобы компенсировать неурожай. Аналогичные явления наблюдаются в подавленных финансовых системах, где доход от накопления может быть крайне низким или отрицательным.
- **Структура кредитных рынков:** косвенное воздействие на бедных будет зависеть от структуры рынков капитала, в частности, от существования обеспеченного залогом кредита. В сельскохозяйственном секторе кредит нередко предоставляется под залог земли или стоимости урожая. В Индии не имеющие земли работники получают кредиты против будущего заработка. Скачки в условиях торговли снижают стоимость

²⁴ Это обстоятельство также ставится под сомнение в недавнем исследовании Доллара и Крэя [2000].

залога и, следовательно, ухудшают доступ к кредиту, что может привести к резкому снижению объема производства и занятости. Более того, в этом варианте фирмы реагируют на позитивные и негативные шоковые воздействия асимметрично, т.е. ущерб фирмам от негативных шоковых воздействий сильнее, чем та польза, которую им приносят позитивные шоковые воздействия в условиях кредитных ограничений в результате резкого падения цен залогового обеспечения (в сравнении с фирмами, не сталкивающимися с ограничениями). (Kiyotaki и Moore (1997), Izquierdo (1999)). Эта повышенная неустойчивость в контексте экономического спада может оказывать значительное воздействие на благосостояние применительно к занятости сельской бедноты. Низкие уровни залогового обеспечения, возможно, также объясняют снижение доступа к кредиту для мелких фирм, которые обычно нанимают на работу лиц с низким уровнем доходов.

- **Циклическая финансово-бюджетная политика государства:** доходы государства варьируются параллельно с условиями внешней торговли, либо потому, что правительство опирается на налогообложение экспортных товаров, либо потому, что доходы зависят от уровня экономической активности. Обычно такие правительства реализуют проциклическую финансово-бюджетную политику, повышая расходы во время бума и снижая их во время спада, во многих случаях в результате того, что они рассматривают позитивные скачки в изменениях условий внешней торговли и повышение собираемости налогов как постоянные явления и не осуществляют государственных сбережений. Результирующие сокращения расходов иногда были как раз по социальным программам и трансфертам средств бедному населению, причем как раз тогда, когда бедное население в них нуждается больше всего.

В некоторых странах правительства снижали налоги на экспортные товары, или ослабляли усилия по сбору налогов во время бумов, усиливая таким образом воздействие позитивных шоков. Такой подход не приводит к финансово-бюджетным проблемам во время бума, поскольку налоговая база выше, однако связанный с этим бум расходов делает корректировку более резкой в периоды спадов. Примеры такой политики можно найти в истории Берега Слоновой Кости в период с 1976 по 1979 годы, и Колумбии, в период с 1975 по 1980 годы. Высказывалась также точка зрения, что синхронизация налоговой политики с шоками «затемняет» информационное содержание цен, на основании которого агенты принимают решения о сбережениях, что во многих случаях приводит к более низким темпам накопления, чем это необходимо для того, чтобы амортизировать будущие неблагоприятные шоки (Collier и Gunning, (1999)).

- **Уязвимость финансового сектора и механизм воздействия на другие секторы.** Бум в условиях торговли обычно ассоциируется с ростом спроса на внутренние вклады, поскольку значительная часть дохода от позитивного шока размещается во внутренней банковской системе, что приводит к кредитной экспансии, как во экспортных секторах, так и во неэкспортных секторах (Hausmann, (1999)). Неожиданный поворот условий торговли вспять и становящееся результатом этого снижение банковской ликвидности может остановить пролонгацию кредитов, распространив таким образом воздействие шоков также и на неэкспортные секторы.

Потрясения на международных рынках капитала также оказывают косвенное воздействие на бедное население через некоторые сложные механизмы воздействия (Krugman [1991]). Все больше подтверждений того, что притоки капитала частично объясняются внешними условиями, такими как спады в развитых странах, или поведение международных процентных ставок (Calvo et al (1999 год)), а не только внутренними факторами. Поворот таких условий на 180° может оказать серьезное неблагоприятное

воздействие. **Резкие колебания международных процентных ставок** могут влиять на кредитные рынки и финансово-бюджетную политику приблизительно таким же образом, как и резкие колебания в условиях внешней торговли:

- Повышение процентных ставок снижает стоимость цен активов и стоимость залогового обеспечения, усиливая воздействие негативных шоков через поведение кредитного рынка, в соответствии с описанным выше.
- Повышение процентных ставок обычно ассоциируется с оттоком капитала, снижением уровня активности и уменьшением собираемости налогов. Также увеличиваются выплаты процентов по непогашенному долгу, что оказывает существенное давление на бюджет правительства. Если финансово-бюджетная политика циклична, и если не существует буферных механизмов для амортизации возросшего бремени на бюджет, правительство осуществляет сокращение расходов, при этом воздействие на бедных аналогично описанному выше.
- Оттоки капитала, вкупе с короткими сроками погашения государственного долга, могут приводить к серьезным проблемам с ликвидностью, которые могут помешать правительству осуществлять анти-циклическую бюджетно-финансовую политику, что опять-таки приводит к давлению на государственные расходы.

Еще один часто наблюдающийся вид поведения на рынках капитала - **внезапные остановки потоков капитала**, которые свидетельствуют об изменении представлений инвесторов об экономике той или иной страны, или о росте неприятия факторов риска во время кризиса (Calvo (1998)). Остановка потоков (даже если бегства капиталов не наблюдается) принуждает к балансировке текущих счетов за счет снижения потребления внешнеторговых товаров. Обычно этому сопутствует падение спроса на невнешнеторговые товары, что приводит к в значительной степени неожиданному падению внутренних цен, приводя многочисленных внутренних производителей к банкротству. Это, в свою очередь, создает финансовую сумятицу, поскольку по займам перестают платиться проценты, что распространяет воздействие шока на всю финансовую систему. Банкротства в неэкспортном секторе могут приводить к безработице среди городской бедноты.

Доступ бедных к кредитным рынкам чрезвычайно ограничен, что не дает им возможности амортизировать вышеуказанные последствия шоков, и даже если у бедных и есть доступ к неофициальным кредитным сетям, кредитные мощности последних варьируется в целом параллельно с доходом бедных, что не позволяет использовать этот источник кредита для финансирования во время кризисов. Все вышеперечисленные каналы воздействия плюс проблемы на рынках капитала указывают на неспособность данной группы населения амортизировать последствия шоков. Финансово-бюджетная политика и поведение кредитного рынка во многих случаях усиливают, а не амортизируют последствия потрясений для бедного населения.

5.2 Ответ на уровне мер экономической политики

С учетом неблагоприятного воздействия макроэкономических шоков на бедных, что следует по этому поводу делать правительствам? Вопрос можно разделить на две части: (i) Как следует в целом планировать экономическую политику для того, чтобы снизить неблагоприятное воздействие шоков на бедных? (ii) Какие конкретные политические меры могут предпринять правительства для изолирования бедных от последствий шоков?

Общая экономическая политика

Предположим, правительство страны реализует экономическую политику, способствующую росту и распределению дохода. Следует ли менять такую политику, если экономика страны подвержена внешним шокам, про которые известно, что они неблагоприятно влияют на бедных? Если отвечать коротко, то - "нет". Политика, направленная на рост и распределение, как, например, политика макроэкономической стабильности, реформа торговли и т.д., также в целом предоставляет правительству максимум ресурсов для защиты бедных. Поскольку проблемой является неспособность бедных защититься от шоков, одна из ролей, которую следует играть правительству, заключается в предоставлении систем социальной защиты для выплаты компенсаций бедным. Однако для того, чтобы сделать это, правительству нужны ресурсы, и правительства в странах с быстрорастущей экономикой имеют больше ресурсов. Есть также свидетельства, что в более открытых, с меньшими искажениями экономиках негативные скачки условий внешней торговли в меньшей степени влияют на рост (Balassa, Mitra).

Если отвечать на вопрос более пространно, то ответ будет зависеть от двух факторов: (i) реализует ли правительство политику и располагает ли оно инструментами, пригодными для осуществления трансфертов бедным после шока, и (ii), имеется ли политическая воля для осуществления трансфертов. Оба фактора варьируются по странам, а также - с течением времени - в пределах стран. Если правительства не располагают механизмами для компенсации бедных во время шоков, тогда необходимо будет достичь компромисса между политикой, направленной на рост, и политикой, способствующей распределению. Например, известно, что продовольственные субсидии обычно неэффективны и нередко выгодоприобретателями по ним становятся небедные слои населения. Большинство программ реформ призывают к сокращению или даже устранению продовольственных субсидий. Однако после резкого шокового воздействия, которое имело место во время восточно-азиатского финансового кризиса 1997-1998 годов, когда такие страны, как Индонезия, не имели комплексных социальных сетей безопасности, существующие продовольственные субсидии могут оказаться единственным способом предотвращения массового недоедания и голода. Однако после кризиса такие субсидии следует заменять более целенаправленными и вносящими меньшие искажения трансфертами для бедных. Урок, вытекающий из анализа и опыта, заключается в том, что время проведения и последовательность программ реформ, возможно, придется менять в целях обеспечения более качественной защиты бедного населения в предрасположенных к шокам экономиках (Bourgignon, Branson и de Melo).

В странах, подвергающихся множественным шокам (таких как Бразилия, которая в начале 80-х годов пережила шоковые изменения в условиях внешней торговли и в процентных ставках, а также была отрезана от внешнего заимствования), конкретная номенклатура - в динамике по времени - мер политики в отношении внешней помощи, сокращения расходов, «переключения» расходов может иметь значительные последствия для бедности (Krugman [1991]). Очевидно, что в этой области большое значение имеют исходные условия: при одном и том же шоке страна с более высоким уровнем задолженности вынуждена будет проводить корректировку в большей степени и более быстро, чем страна с меньшим уровнем задолженности. Воздействие этих двух различных вариантов на бедность также может быть совершенно различно.

Конкретные меры политики

В дополнение к реализации благоприятной общей экономической политики и созданию систем социальной защиты, есть несколько вариантов мер экономической политики, с помощью которых правительства могут изолировать бедных от неблагоприятных

последствий шоков. Большинство из них связаны с механизмами, посредством которых шоковые потрясения бьют по бедному населению.

В той степени, в которой искажения на рынке активов не дают бедным осуществлять сбережения и защищать себя от шоков, может быть полезно осуществить политику, направленную на устранение таких искажений. Жесткое финансовое подавление, например, контроль над процентными ставками (что само по себе является последствием политики государства) мешает бедным осуществлять сбережения; в свою очередь, политика финансовой либерализации, осуществленная надлежащим образом, может, помимо прочего, увеличить способность бедных защищать себя. Аналогичным образом, валютный контроль вынуждает бедных хранить свои скудные активы во внутренней валюте, чья стоимость обычно снижается в случае неблагоприятных потрясений. Ослабление таких контрольных механизмов (опять-таки при условии качественного исполнения) может дать бедным доступ к инструментам диверсификации рисков, которые до того времени были доступны только богатым.

Аналогичным образом, тот факт, что выделение кредитов под обеспечение залогом усиливает воздействие шоков на бедное население, означает, что политика, способствующая более качественному регулированию финансового сектора, может снизить эффективность этого канала воздействия.

Последнее, и наиболее важное обстоятельство: правительства могут сделать много для того, чтобы снизить проциклический характер собственной финансово-бюджетной политики. Обычно правительства тратят дополнительные доходы, полученные в результате благоприятного шока, либо на финансирование текущих расходов (заработная плата и оклады госслужащих), либо на сомнительные инвестиционные проекты. В результате, как указывалось выше, когда наступает неблагоприятный шок, у правительства остается мало возможностей для маневра, оно вынуждено сокращать "дискреционные" расходы, что нередко оказывает неблагоприятное воздействие на бедных. Эта наблюдаемая закономерность в области расходов является отражением политического давления, с которым сталкиваются правительства, особенно в странах с низким уровнем доходов. Давление подталкивает их к использованию незапланированных доходов для сокращения бедности. По крайней мере, правительствам, по всей вероятности, следует "рассматривать каждое благоприятное шоковое воздействие как временное, а каждое неблагоприятное - как постоянное" (Little, Cooreg и Rajaratigana). Однако, этого фундаментального эмпирического правила может оказаться недостаточно. Правительствам следует найти способы "связывать себе руки" чтобы сопротивляться давлению, подталкивающему их к использованию незапланированных доходов (Devarajan). Один из методов - переводить государственные доходы в частный сектор. Все больше и больше подтверждений того, что правительства, которые так поступают во время благоприятных периодов, лучше справляются с неблагоприятными периодами (Collier и Gunning). Еще один метод, более подходящий в тех ситуациях, когда источник доходов находится в государственной собственности, например, в случае доходов от нефти или других природных ресурсов, заключается в том, чтобы накапливать непредвиденные доходы за границей, имея при этом жесткие правила, какая часть таких доходов может ввозиться назад в страну. Колумбия, Чили и Ботсвана пробовали варианты этой методологии и добились положительных результатов как с точки зрения общего макроэкономического управления, так и в плане защиты бедного населения во время неблагоприятных шоковых потрясений.

Приложение А: Макроэкономические рамки для стратегии сокращения бедности

В данном разделе описываются количественные рамки для оценки некоторых из макроэкономических аспектов стратегий сокращения бедности, описанных в предшествующих разделах. Имеются, по крайней мере, две причины, обуславливающие необходимость таких рамок. Существующие макроэкономические модели, используемые в экономической работе по конкретным странам, например, Модель финансового программирования МВФ или используемая Банком RMSM-X, воспринимают экономический рост и относительные цены как экзогенные. Два важнейших детерминанта бедности - рост и распределение дохода - лежат за пределами этих моделей. Во-вторых, как следует из сказанного выше, связи между макроэкономической политикой и бедностью сложны и могут быть неоднозначными. Финансово-бюджетная устойчивость может требовать от страны сокращения государственных расходов, в то время как проблемы бедности могут требовать увеличения тех же самых расходов. Наличие количественных рамок, выявляющих критические взаимоотношения, от которых зависят результаты, может внести полезный вклад в основанный на сотрудничестве подход к разработке ДССБ.

Учитывая, что нам нужны такие рамки, каковы некоторые из их желательных характеристик? Во-первых, как указано выше, такие рамки должны иметь возможность выявлять некоторые из критически важных компромиссов в макроэкономической политике, направленной на сокращение бедности. Например, как затраты (в смысле бедности) на более высокие расходы (и большие по объему бюджетные дефициты) соотносятся с преимуществами целенаправленного использования таких расходов на бедных? Во-вторых, с одной стороны, такие рамки должны соответствовать экономической теории, а с другой - базовым данным, таким как обзоры национальных счетов, доходов домохозяйств, расходов. В противном случае, рамки не смогут способствовать диалогу по этим вопросам между конфликтующими сторонами. В-третьих, и это - самое важно, рамки должны быть достаточно простыми, для того, чтобы операционные экономисты могли использовать их в ежедневной работе. Это означает, что рамки не должны предъявлять излишне громоздких требований к данным и должны поддерживаться широкодоступной компьютерной программой, например - Microsoft ExcelTM.

Разрабатывая рамки с такими характеристиками, мы идем на некоторые стратегические упрощения. Вместо того, чтобы создавать полномасштабную, многосекторную, многодомохозяйственную, динамическую модель, основанную на общем равновесии, мы выбираем модульный подход. Конкретно, рамки увязывают несколько существующих модулей в одно целое. Одно из преимуществ этого подхода заключается в том, что модели для индивидуальных компонентов уже существуют. Другое - в том, что если в силу нехватки данных или каких-либо иным причинам модель по конкретному компоненту отсутствует, остальная часть рамок может быть реализована без нее. Однако стоимость принятия этого подхода заключается в том, что причинная цепь, ведущая от макроэкономической политики к бедности, идет только в одном направлении: мы не охватываем поступающую по обратной связи информацию о воздействии изменений в структуре спроса (в силу сдвигов в распределении доходов) на макроэкономическое равновесие. Необходимо подчеркнуть, что в рамках модульного подхода различные модели (основанные на разных точках зрения о функционировании экономики) могут включаться в такие рамки в качестве альтернативных подкомпонентов.



Рисунок 1: Схематический вид макрорамки для ДССБ

На рисунке 1 предложено схематическое изображение возможных макроэкономических рамок для использования при разработке ДССБ. Мы начинаем со статической, совокупной модели, называемой Моделью финансового программирования, используемой Международным валютным фондом (FPM). Преимущество этой модели заключается в наличии последовательного набора национальных счетов, увязанных с финансово-бюджетными, монетарными счетами и счетами платежного баланса. Большинство мер макроэкономической политики, таких как уровень государственных расходов, налогообложение, структура дефицитного финансирования, вы обнаружите именно в этом модуле (в качестве экзогенных переменных). Поскольку FPM представляет собой бухгалтерные рамки лишь с немногими поведенческими допущениями, никаких реальных альтернатив этой части рамок не существует. Однако, в отличие от стандартной практики с FPM, темпы роста экономики и ее реальный обменный курс не берутся как данности (либо как заранее установленные ориентиры), а вместо этого непосредственно выводятся в нижеследующих моделях.

Затем содержащаяся в модуле финансового программирования информация включается в следующие две модели: "Модель 1-2-3", представляющая собой статическую, многосекторную модель общего равновесия; и модель совокупного роста, известную как Модель "Ближе к реальности!". Обе модели описаны ниже.

Модель 1-2-3

Модель 1-2-3 использует совокупную информацию из FPM, но затем делит экономику на два сектора: экспортный (E) и сектор внутренних товаров (D), т.е. вся остальная готовая продукция. Модель исходит из допущения, что существует функция постоянной эластичности трансформации, увязывающая объем производства в обоих секторах с уровнем производства, определяемого той точкой, где функция проходит по касательной к относительной цене экспортных товаров по сравнению с внутренними (см. нижний правый квадрант в Рисунке 2). Цена экспортных товаров экзогенна (допущение для небольшой страны). В экономике есть еще один товар, импорт (M), откуда – название модели, "одна страна, два сектора, три товара". Потребители имеют функцию полезности с постоянной эластичностью замещения полезности в D и M, а уровень спроса определяется самой высокой кривой безразличия, проходящей по касательной к бюджетной линии потребителя. Цена импорта также экзогенна. Цена D определяется той ценой, которая уравнивает предложение и спрос для D. В той степени, в которой D представляет собой внутренний товар, который ни экспортируется, ни импортируется, относительная цена D по отношению к E или к M представляет собой реальный обменный курс. Следовательно, главный аспект Модели 1-2-3 заключается в том, что она описывает воздействие макроэкономической политики на критически важную относительную цену, а именно, на реальный обменный курс.

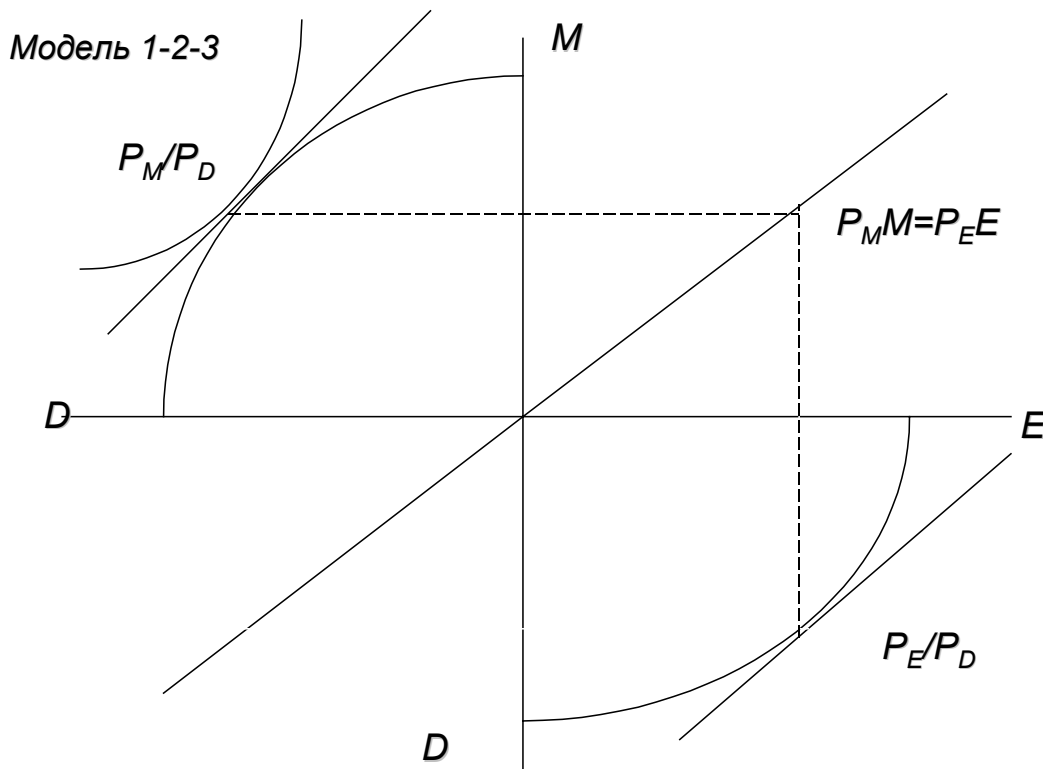


Рисунок 2: Изображение Модели 1-2-3 в виде диаграммы

Трансформационная граница между E и D основана на распределении факторов между двумя секторами. Таким образом, за этой функцией находится рынок труда и капитала.

Для простоты дела будем исходить из того, что в экономике существует только один рынок труда, и что на нем есть конкуренция. Следующим допущением будет полная занятость. Все эти допущения можно "расслабить", если имеются данные по различным категориям труда и информация о том, как работает рынок труда. Однако в этой простой модели из сделанных допущений вытекает, что с равновесной ценой D также связана равновесная ставка заработной платы. Прибылью в обоих секторах является остаток продукции после выплаты заработной платы. Подведем итоги - начиная с набора национальных счетов, для данного комплекта мер макроэкономической политики Модель 1-2-3 генерирует комплект заработной платы, прибыли и относительных цен (D , M и E), которые являются взаимно совместимыми. Модель 1-2-3 является всего лишь одним из способов выяснения воздействия комплекта мер макроэкономической политики на относительные цены. Конкретные выбранные сектора, экспортный и внутренних товаров, демонстрируют одну из критических относительных цен - реальный обменный курс. Однако этим же рамкам будут соответствовать и другие подходы. При наличии необходимых данных, в рамки на этом этапе можно вставить полномасштабную, многосекторную модель общего равновесия (см. Devarajan, Lewis и Robinson [1992]). Этот многосекторный вариант опишет воздействие таких мер макроэкономической политики и потрясений, скажем, на некоторые сельскохозяйственные и обрабатывающие сектора. Некоторые из таких моделей также более сложно обращаются с рынками труда, включая неофициальный рынок труда, миграцию из сел в города и трудовые союзы (Agenor [], Devarajan, Ghanem и Thierfelder [1996]).

Модель "Ближе к реальности!"

Как указывалось выше, Модель 1-2-3 - статическая. Для данного темпа роста экономики, Модель 1-2-3 позволяет рассчитать совместимые с этими темпами роста заработную плату, прибыли и относительные цены. Как указывалось выше, этот "данный темп роста" обычно представляет собой прогноз или целевой показатель в большинстве макроэкономических моделей, используемых страновыми экономистами. И тем не менее есть основания считать, что такая макроэкономическая политика может оказывать воздействие на долгосрочные темпы роста экономики. Предположительно, именно поэтому мы выступаем за такие политические меры, как либерализация торговли, развитие инфраструктуры, монетарная и финансово-бюджетная стабильность. Модель "Ближе к реальности!" представляет минимальный набор регрессий роста для нескольких стран, описывающий долгосрочное воздействие таких мер экономической политики на рост. Коэффициенты одной из наиболее устойчивых (робастных) регрессий приведены в Таблице 1. Просим обратить внимание на то, что эта модель описывает долгосрочное воздействие на рост увеличения количества обучающихся в средних школах и увеличения инфраструктурных шоков (телефонные линии).

Таблица 1: Коэффициенты роста Модели "Ближе к реальности!"

Надбавка черного рынка	-0,0092
M2/ВВП	0,0003
Реальный обменный курс	-0,0091
Количество обучающихся в средних школах	0,0003
Телефонные линии/ на 1000 населения	0,0055

Источник: Easterly (1999)

Опять-таки, подчеркиваем, что модель "Ближе к реальности!" является лишь одним из способов описания долгосрочного воздействия макроэкономической политики на рост. Это - модель сокращенной формы, и поскольку она основана на регрессиях по нескольким странам, коэффициенты являются одинаковыми для всех стран. В качестве альтернативы, можно было бы оценить страновую модель (т.е. для отдельных стран). Проблема заключается в отсутствии достаточных межвременных вариаций мер политики для получения значимых коэффициентов. Тем не менее, если аналитик располагает альтернативной моделью определения долгосрочного роста, ему (ей) ничто не мешает - на данном этапе рамок - заменить модель "Ближе к реальности!" на такую альтернативную модель.

Модель VAR по трем переменным величинам

Модель «Ближе к реальности!» описывает долгосрочный эффект макроэкономической политики, приблизительно через пять лет после введения в действие таких мер политики. А что на счет первых пяти лет? Один из вариантов - в течение этих пяти лет использовать консенсусный прогноз роста. Однако такой прогноз не скажет нам, каким будет краткосрочное воздействие на рост, скажем, скачка условий внешней торговли, или увеличения государственных расходов. Чтобы описать такие воздействия, мы оценили векторную авторегрессию по трем переменным (VAR), где тремя переменными величинами являются: экзогенный шок (условий внешней торговли или государственных расходов), реальный обменный курс, рост.

Поскольку модели «1-2-3» и "Ближе к реальности!" (или трехпеременная VAR) считают относительные цены и рост (соответственно) эндогенными, получающиеся прогнозы могут не соответствовать тем, которые дает модель финансового программирования МВФ, считающая такие параметры экзогенными. Например, прогнозы в отношении собираемости налогов могут отличаться от прогнозов, полученных на основании прогноза экзогенного темпа роста. Расхождения можно устранить только путем анализа допущений, лежащих в основе моделей, в которых такие переменные величины рассматриваются как эндогенные, и сравнение их с (подразумеваемыми) допущениями, используемыми в экзогенных прогнозах МВФ.

Данные по домохозяйствам

До настоящего момента мы не упомянули бедность, однако данные рамки предназначены для описания воздействия макроэкономической политики именно на бедность. В связи с этим мы хотели бы теперь обратиться к последнему модулю, обозначенному на Рисунке 1 как "Данные по домохозяйствам". Посмотрите на домохозяйства в опросе (в Буркина-Фасо опрос охватил 8000 домохозяйств). Если каждое из домохозяйств максимизирует свою полезность (в отношении предложения рабочей силы и потребления), тогда косвенная функция полезности, v , является функцией заработной платы (w), прибылей (π) и цен (p):

$$v = v(w, \pi, p).$$

Чтобы посмотреть на эффект, оказываемый небольшими изменениями в ценах на эту полезность, дифференцируем v и применяем Лемму Шепарда:

$$dv/\lambda = wL(dw/w) + d\pi - pC(dp/p).$$

где $\lambda = \partial v / \partial \pi$, предельная полезность дохода, L - чистое предложение рабочей силы, С - чистый спрос на товары. Все переменные величины с правой стороны уравнения изображаются результатами комбинации модели «1-2-3» и модели "Ближе к реальности!". Таким образом, при наличии информации по изменениям в заработной плате, прибылях и ценах на три товара, содержащейся в моделях, и при наличии данных по начальным уровням трудового дохода и потребления товаров, полученных в ходе обследования домохозяйств, мы можем рассчитать воздействие макроэкономической политики на благосостояние домохозяйств. В Таблице 2 показана информация по потребностям в заработной плате, прибылях и товарам для всех 10 децилей в выборке из 8000 домохозяйств в Буркина-Фасо. Анализ Таблицы 2 обнаруживает некоторые интересные моменты распределения доходов и расходов в Буркина-Фасо. Во-первых, обратите внимание на то, что бедные тратят большую долю своего дохода на товары внутреннего производства, в то время как богатые больше тратят на импортные товары. Политика, ведущая к повышению реального обменного курса (например, рост государственных расходов на внешнеторговые товары), создавала бы преимущества для богатых, в отличие от бедных. Со стороны дохода, бедные получают более высокую долю дохода, поступающего не в форме заработной платы, из экспортного сектора. То же самое верно и для всего остального населения, за исключением самой богатой децили, чей доход, поступающий не в форме заработной платы, главным образом, приходит из сектора производства внутренних товаров. Опять-таки, в связи со сказанным, повышение реального обменного курса будет "работать" против бедных.

В принципе, можно рассчитать воздействие на каждое конкретное домохозяйство в выборке с тем, чтобы описать эффект на все распределение дохода. Разумеется, для каждой данной черты бедности можно также описать эффект на различные меры по борьбе с бедностью. Если говорить коротко, описанные здесь рамки делают возможным прогноз показателей благосостояния и результатов в области бедности, совместимых с неким комплектом мер макроэкономической политики. Эта модель отличается достаточно высокой степенью гибкости, и может в конечном счете сделать возможным анализ бедности в различных регионах страны, где данные допускают такой уровень разукрупнения.

Таблица 2: Данные по домохозяйствам для выборки по Буркина-Фасо

Дециль	Расходы по D(%)	Расходы по M(%)	Заработная плата (%)	Прибыль от D(%)	Прибыль от E(%)
1	4,1	1,0	0,2	0,4	0,4
2	5,8	1,9	,8	1,0	1,4
3	6,5	2,6	2,1	1,7	2,3
4	6,9	3,3	3,7	2,5	3,1
5	7,7	4,4	5,2	3,2	3,9
6	8,4	5,7	8,8	4,0	5,8
7	9,2	7,4	11,2	5,8	8,5
8	10,4	10,3	13,0	7,7	12,0
9	12,6	16,2	17,9	11,7	18,1
10	28,5	47,4	37,1	62,1	44,5
Итого:	100	100	100	100	100

Государственные расходы

До настоящего момента мы рассматривали совокупные меры политики или, в лучшем случае, меры политики, проводящие различия между экспортом, импортом и внутренними товарами. Однако один из важных компонентов макроэкономического диалога по сокращению бедности включает изменения в составе государственных расходов, в направлении чувствительных в отношении бедности секторов, таких как здравоохранение, образование, инфраструктура. Чтобы отразить эффект изменений в составе государственных расходов (при постоянном уровне), мы приняли следующий подход: по здравоохранению и образованию, мы используем данные обзора расходов домохозяйств для того, чтобы определить, в какой степени домохозяйства в настоящее время получают пользу от государственных расходов на здравоохранение и образование. Затем мы допускаем, что характер этого распространения не изменится, и рассматриваем увеличение расходов на здравоохранение и образование как прямые трансферты домохозяйствам (пропорциональные их текущей доле участия в таких льготах и услугах). Следовательно, мы пренебрегаем любым накоплением человеческого капитала, становящимся результатом такого увеличения расходов, в частности, потому, что эти эффекты начнут ощущаться только через несколько лет²⁵. В отличие от этого, мы рассматриваем любое увеличение инфраструктурных расходов только как способствующее росту (влияющее на относительные цены через изменения в составе государственного спроса), без какого-либо особого воздействия на бедных.

Заключительные замечания

Описанные здесь рамки, там где это отслеживается, представляют собой смесь из моделей, опирающихся на различную философию. Например, неоклассическая структура модели «1-2-3» основывается на иной философии, нежели сокращенная форма, модель "Ближе к реальности!". Дальнейшие усилия будут направлены на более качественную интеграцию всех "кусочков мозаики». Например, один из основных приоритетов - дать более удовлетворительное описание трудового рынка, учитывая при этом требование, чтобы модель можно было применять в странах, по которым отсутствуют достаточные данные. Еще одна задача - создать некоторые двусторонние взаимодействия между, по крайней мере, некоторыми из строительных блоков модели, с тем, чтобы в будущем можно было разработать полностью синхронную систему.

²⁵ В той степени, в которой рост расходов, скажем, на среднее образование ведет к увеличению контингента обучающихся в средней школе, воздействие на рост (через накопление человеческого капитала) отражается моделью "Ближе к реальности!".