



Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Ценовое и налоговое субсидирование потребительских товаров

Гарольд Олдерман

Июнь 2002 г.

Отдел Социального Обеспечения Населения

Отдел Человеческого Развития

Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения населения не являются официальными публикациями Всемирного банка. Они представляют первичные и недоработанные результаты анализов, которые служат для стимулирования дискуссий и комментариев; в цитации и использовании данной работы необходимо взять в учет, что информация в данной работе относится вопросам, изложенным в ней. Заключение, интерпретации, и заключения, изложенные в данной работе принадлежат исключительно авторам, и не должны относиться в какой-либо форме ко Всемирному банку, его присоединенным организациям или членам Совета Исполнительных Директоров или странам, которых они представляют.

Бесплатную копию данной работы можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты, по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA. Тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: socialprotection@worldbank.org, или на веб-сайте по адресу: <http://www.worldbank.org/sp>.

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

**Ценовое и налоговое субсидирование
потребительских товаров**

Гарольд Олдерман

Июнь 2002 г.

Изложенные в настоящем исследовании факты, их трактовка и выводы выражают только точку зрения автора(ов) и не должны приписываться Всемирному банку и входящим в него организациям, а также членам Совета исполнительных директоров или тем странам, которые они представляют.

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам социального обеспечения населения служат источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития. Материалы, включённые в сборник, проходят экспертную оценку с целью обеспечения надлежащего качества, однако формат работы над Сборником гибок и позволяет своевременно отражать важные события в этой сфере.

Данный сборник служит дополнением к учебным материалам ежегодного курса по проблемам социального обеспечения, проводимого в Вашингтоне, О.К., а также к ряду других курсов, предлагаемых Всемирным банком. Составление данного сборника материалов по вопросам социального обеспечения и организация указанного ежегодного курса обеспечиваются совместно подразделением социальной защиты Отдела социальных программ и Институтом Всемирного банка. Институт Всемирного банка также регулярно проводит специализированные региональные курсы в формате дистанционного обучения.

Более подробную информацию о материалах, включённых в данный Сборник, можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты (тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: socialprotection@worldbank.org). Экземпляры материалов, включённых в Сборник по вопросам социального обеспечения, можно получить в электронном формате по адресу: www.worldbank.org/poverty/safety. На данном веб-сайте также по мере поступления размещаются переводы данных материалов. Информацию о курсах ИВБ, посвящённых вопросам социального обеспечения, можно получить на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

Материалы, представленные в Сборнике по вопросам социального обеспечения на апрель 2002 года¹

Тема	Автор
Программы	
Денежные трансферты	Tabor
Продовольственные программы	Rogers and Coates
Ценовые и налоговые субсидии	Alderman
Льготный порядок оплаты услуг в области здравоохранения	Bitran and Giedion
Льготный порядок оплаты жилья и отопления	Katsura and Romanik
Общественные работы	Subbarao
Микрокредитование и неформальное страхование	Sharma and Morduch
Общие вопросы	
Общий обзор	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Децентрализация	de Neubourg
Адресность	Coady, Grosh and Hoddinott
Оценка	Blomquist
Политическая экономия	Graham
Определение уровня государственных расходов	Besley, Burgess, Rasul
Гендерные вопросы	Ezemenari et al
Обеспечение адресности силами местных сообществ	Conning and Kevane
<i>Условия, присутствующие в стране / Целевые группы</i>	
Страны с очень низким уровнем дохода	Smith and Subbarao
Страны с переходной экономикой	Fox
Пенсии, не связанные с отчислениями	Grosh and Schwarz

¹Перечень материалов, включённых в Сборник, может периодически меняться.

Выдержка

Во многих государствах для решения задач социальной защиты вместо прямых трансфертов дохода (или в дополнение к ним) используют ценовое и налоговое субсидирование. Представляется, что такие субсидии оказывают определенное влияние на поведение потребителей, что способствуют реализации социально желательных стратегий. Например, ценовая реакция, вызванная снижением стоимости школьного образования или цены на основные продукты питания, приведёт одновременно к снижению стоимости жизни для бенефициаров и увеличению инвестиций в образование или охрану здоровья в большей степени, чем аналогичный трансферт дохода. Правительства могут выбирать ценовые субсидии ещё и потому, что ими легче управлять, чем трансфертами дохода. Во многих случаях они и более привлекательны с политической точки зрения.

Наиболее распространённой формой ценовой субсидии является прямая неадресная субсидия. Вместе с тем, для этой цели могут использоваться и другие инструменты. Нецелевые косвенные ценовые субсидии, освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость и других налогов с продаж, двойные обменные курсы, налоги на экспорт, квоты для производителей, дотирование перевозки и хранения, а также реализация товара внутри страны по цене ниже альтернативной стоимости его реализации на внешнем рынке, - всё это формы субсидирования. Хотя подобные субсидии действительно стимулируют рост потребления определённого товара в соответствии с целями стратегии, они обычно искажают производственные стимулы. Менее затратной альтернативой неограниченным субсидиям всего предложения того или иного товара служит субсидирование нормированного количества товаров.

Распределение выгод от общей ценовой субсидии пропорционально объёму покупок и может быть выведено на основании обследования расходов. В отношении многих товаров, включая большинство традиционно потребляемых зерновых культур, более состоятельные домохозяйства получают более значительные трансферты в абсолютном выражении, однако размер трансферта, поступающего бедному домохозяйству, будет составлять более значительную часть его бюджета. Некоторые товары (напр., мясо) использовать в качестве инструментов перераспределения нецелесообразно, так как выделяемые на них субсидии будут не только поступать главным образом богатым, но и усиливать имущественное неравенство. С другой стороны, в ряде стран приняты решение о субсидировании товаров, потребление которых снижается по мере роста дохода; их называют «самоадресующимися».

Существует немало свидетельств тому, что продовольственные субсидии действительно оказывают воздействие на питание, причём характер такого воздействия отличается от того, что отмечается в случае трансфертов дохода. Более низкая цена напрямую влияет на приобретение товаров, на которые распространяются

общие субсидии, и на нормы, превышающие то количество, которое обычно приобретается. Однако, согласно имеющимся данным, даже в случае квотирования и продовольственных талонов продовольственные трансферты способствуют увеличению потребления, возможно вследствие изменений в доле ресурсов, подконтрольных женщинам.

Успешное осуществление программ субсидий требует решения многочисленных задач административного характера. Среди наиболее важных – ограничить масштабы реализации субсидируемых товаров на общем рынке с более высокими ценами. В последнее время в ряде стран отмечаются существенные утечки. Благодаря техническим решениям, таким, как введение «смарт-карт» и системы оптического считывания информации с них, можно получить действенные механизмы мониторинга; технические подходы столь же приемлемы и для использования в отношении систем нормирования и «двухуровневых» цен, однако они в меньшей степени подходят для работы в бедных районах, которые не располагают источниками питания для считывающих устройств.

Реформы, в результате которых роль государства как источника финансирования отделяется от роли рынка, выступающего в качестве поставщика услуг, потенциально могут оказаться весьма эффективными. Если в дополнение к этому представители государства осознают, что цели продовольственной политики нередко более эффективно достигаются с помощью пособий, которые не имеют ни прямой, ни косвенной связи с продовольствием, то такие реформы можно отделить от потребления какого-либо конкретного товара или использования какого-либо определённого рыночного канала. Благодаря полученной таким образом большей гибкости нередко удаётся повысить адресность, а также вероятность того, что трансферты позволят беднейшим бенефициарам выйти из бедности.

Характер и время проведения реформ в системе субсидирования зависят от многих факторов, среди которых – взаимодействие интересов различных местных групп и международных организаций. Сочетать все эти интересы непросто, но опыт стран показывает, что принятию реформ со стороны общественности способствует наличие ряда факторов, таких как открытость, внедрение надёжных систем социального обеспечения для защиты уязвимых слоев населения, а также проведение реформ в периоды благоприятной конъюнктуры на мировых рынках.

Содержание

I. Введение	6
II. Распределение выгод от ценовых субсидий и от освобождения от налогов	10
Общие потребительские субсидии.....	11
Самоадресование общих субсидий.....	13
Косвенные субсидии.....	14
Освобождение от налогов.....	15
Доступ к рынку как фактор, определяющий распределение выгод от субсидий.....	15
Способствует ли «готовность подождать» тому, чтобы блага поступали бедным?.....	16
Нормы и квоты.....	17
Административное адресование.....	19
Имеется ли существенное различие между продовольственными и энергетическими субсидиями?.....	20
III. Внешние эффекты («экстерналии»)	21
В какой степени субсидии способствуют стабилизации цен?.....	24
IV. Проблемы административного характера	26
V. Реформирование субсидий: политические аспекты	30
Приложение 1. Сопоставление утечек из программ продовольственных субсидий: опыт различных стран	36
Библиография	37
Врезки	
1: Типы ценовых и налоговых субсидий.....	10
2: Процесс реформирования системы субсидий в Тунисе.....	32

Ценовое и налоговое субсидирование потребительских товаров

Гарольд Олдерман, ведущий экономист, отдел человеческого развития Африки, Всемирный банк¹

I. Введение

Каковы мотивы использования ценового и налогового субсидирования для достижения целей социальной защиты? Правительства различных стран регулярно предпринимают попытки снизить стоимость жизни для своих граждан (или определённых групп населения), субсидируя цену товаров или услуг. Они делают это, невзирая на тот факт, что, как считается, достижение указанных целей с помощью трансфертов дохода сопряжено с меньшими искажениями экономического характера. В начале данной статьи мы рассмотрим те факторы, которые, возможно, служат мотивацией при выборе ценовых и налоговых субсидий вместо каких-либо иных инструментов. Далее мы анализируем, насколько фактические результаты применения таких субсидий соответствуют связанным с ними ожиданиям.

Прежде всего, правительство может применять ценообразование в качестве инструмента социальной политики, чтобы изменить характер спроса (Subbarao et al. 1997). Такое решение может приниматься в связи с экстерналиями, характерными для определённых товаров и услуг, - т.е., если выгоды от потребления товара для общества превышают таковые для потребителя. Например, если гражданин должен платить полную стоимость блага, то количество потребления будет ниже экономически оптимального уровня. Это – известное теоретическое обоснование для вмешательства в работу рынка, которое часто приводится, например, в области экономики окружающей среды.

Вместе с тем, это предполагаемое расхождение между социальными выгодами и частной отдачей редко представляется в явном виде. Как правило, имеет место негласная покровительственная точка зрения, согласно которой бедные (даже с учётом их дохода) вкладывают в собственное здоровье и образование слишком мало потому, что хуже понимают выгоды от таких вложений, нежели чем структуры, формирующие политику. Тем не менее, даже если бедные домохозяйства столь же осведомлены о таких выгодах, для них ценность этих выгод может отличаться от той, которую придают им структуры, формирующие политику. Например, для родителей более высокую ценность может представлять образование, полученное сыновьями, а

¹ Автор хотел бы выразить благодарность Маргарет Грош, Кэти Линдерт и Стивену Тейбору за полезные замечания по ранней редакции настоящей статьи.

не дочерями, или осуществление трансфертов между поколениями в пользу конкретного отпрыска. Аналогично, если оценка оптимальной «инвестиции» в здоровье или образование ребёнка матерью отличается от той, что даёт её партнёр по домохозяйству, ценовая субсидия может привести к корректировке бюджета домохозяйства в пользу её предпочтений².

Существует несколько причин, по которым государство может использовать для помощи малоимущему населению ценовую политику, а не трансферты дохода. Во-первых, благодаря снижению «цены» обучения в школе или цен на основные продукты питания стоимость жизни для домохозяйств-получателей становится ниже, а их инвестиции в образование или здравоохранение выше, чем можно было бы получить при трансферте аналогичного размера дохода. Такое увеличение инвестиций может быть ощутимым, особенно в случае малоимущих потребителей, - бедные нередко реагируют на колебания цен на базовые товары более чутко, чем небедные (Timmer, 1981). Размер дополнительного потребления или инвестиций будет частично зависеть от того, будет ли количество субсидируемого товара или услуги, которое получает возможность приобрести домохозяйство, превышать то, что они употребляли бы только благодаря трансферту дохода. Как показано ниже, нормирование или другие виды количественных ограничений могут снизить общую стоимость программы субсидирования, но в то же время способны свести на нет эффект, который даёт субсидирование цен.

Вторым аргументом в пользу субсидирования (а не трансфертов дохода) является то, что общество в целом может ценить некий минимальный уровень потребления указанных благ. Иначе говоря, население может относиться к неравенству в потреблении, скажем, продовольствия, иначе, чем к неравенству вообще (Tobin, 1970). Подобные блага нередко называют «заслуживающими потребления» и в экономических расчётах им придаётся дополнительный вес. Разумеется, это связано с аргументом относительно экстерналий, - предполагается, что на некотором уровне люди получают удовлетворение от того факта, что другие потребляют определённые блага. Это обстоятельство тоже редко находит явное отражение в рассмотрении стратегий, но именно оно лежит в основе выбора государством такого инструмента, как субсидирование.

В-третьих, основанием для применения продовольственных и иных субсидий является то, что с политической точки зрения использовать государственные средства для обеспечения такими товарами проще, чем убедить налогоплательщиков

² Такая корректировка может осуществляться через *собственно* ценовые эффекты, либо посредством косвенного адресования трансферта дохода, на что может быть нацелено субсидирование, либо через оба этих инструмента. Теория распределения внутри домохозяйства представлена в Haddad, Hoddinott, and Alderman (1997). Дополнительные данные приведены в Thomas, 1994, а также в Lundberg, Pollack, and Wales (1997). Кроме того, данные о том, что продовольственные талоны не эквивалентны деньгам, (Fraker, Martini, and Ohls, 1995 и Senauer and Young, 1986), можно интерпретировать как соответствующие гипотезе, согласно которой у мужчин и женщин имеются разные предпочтения (хотя авторы этого не утверждают).

поддержать прямые трансферты дохода. Здесь имеется связь со вторым аргументом в пользу субсидий. Впрочем, возможно, проще оценивать политическую приемлемость предлагаемой программы субсидий или трансфертов, нежели чем непосредственно анализировать связанную с ней социальную ценность потребления определённого товара. Кроме того, дотирование цен может быть более устойчивым инструментом, чем программа трансферта дохода, поскольку значительная доля выгод от субсидии поступит среднему классу, тем самым расширяя поддержку со стороны населения (Gelbach and Pritchett, 1997). Как показано ниже, государство при разработке программы нередко учитывает представление общественности о «справедливости» такой программы и в ходе её осуществления предусматривает кампании по «работе с населением».

В-четвёртых, в некоторых условиях с административной точки зрения субсидировать товар может быть проще, чем наладить предоставление трансферта дохода. Обычно при субсидировании какого-либо товара государство вынуждено следить за объёмом торговли, осуществляемой ограниченным количеством экономических субъектов, - например, на этапе (или после этого), когда товары в цепи реализации проходят обработку. Эту задачу решить проще, чем обеспечить регулярную доставку трансферта каждому домохозяйству-получателю. Кроме того, благодаря ценовым субсидиям можно наладить адресность в отношении бедных без создания соответствующей бюрократической структуры. Если субсидировать товары, которые потребляются главным образом бедными, государство может обойти сложности, связанные с определением того, какие домохозяйства считать таковыми. Иначе говоря, воздействуя на выявленное поведение бедных, государство может избежать экономических и политических издержек, связанных с отбором граждан на основании их доходов (которые они обычно не раскрывают) (Alderman and Lindert, 1998).

Для стран, в которых существуют налоги на добавленную стоимость (НДС) или похожие налоги на продажи, освобождение определённых видов товаров от налогов оказывает на доход и потребление граждан примерно такое же влияние, что и ценовая субсидия. Освобождение от налогов и применение дифференцированных налоговых ставок (вместо использования единой ставки) связано с определёнными проблемами как практического, так и аналитического характера, однако административные издержки такого варианта в рамках существующей системы скорее всего будут относительно небольшими в сравнении с издержками, связанными с частой доставкой денежных трансфертов определённым группам³. Помимо этого административного преимущества освобождение от НДС, используемое как инструмент для снижения стоимости жизни, может обладать теми же преимуществами с точки зрения адресности и обладания свойством «заслуживающего потребления», что и субсидирование цен на товары неограниченного (общего) потребления.

³ Ahmad and Stern (1991), Newbery and Stern (1987), Agha and Haughton (1996) и Deaton (1997) подробно рассматривают теоретические, административные и эмпирические аспекты налогообложения.

Последняя причина, по которой некоторые государства предпочитают использовать ценовые субсидии (и натуральные трансферты), заключается в том, что они считают товарные рынки неспособными наладить адекватную работу. Иногда в определённых условиях такая оценка может быть верной. Например, когда в 1980-е годы Эфиопию постигла засуха, из-за неудовлетворительной инфраструктуры, сложного рельефа и традиционного вмешательства со стороны государства, которое жёстко ограничивало торговлю, товарные рынки не были в достаточной степени развиты; вследствие этого стратегия помощи не могла основываться только на выделении трансфертов дохода, и в дополнение к ним требовалось предоставление зерна (von Braun, Teklu, and Webb, 1999). В не столь экстремальных ситуациях полагаться на государственные инструменты нереалистично; нельзя не признавать ту оперативность, с которой рынки формируются и реагируют на изменение экономической ситуации. В Индии после обретения страной независимости для предоставления зерна, сахара, растительного масла, керосина и других товаров использовали Продовольственную корпорацию Индии (полугосударственную структуру) и сеть общественных точек распределения⁴. Проблема усугубляется тем, что подобные нерыночные системы могут существовать потому, что дают администраторам возможность извлекать личную выгоду. Довольно часто субсидии не поступают непосредственно потребителям, а выделяются на более ранних этапах маркетинговой цепи. Например, в Корее субсидировались затраты на стабилизацию цен (Tolley, Thomas, and Wong, 1982), а в Пакистане субсидируется перевозка и хранение зерна. В других случаях государство субсидирует ресурсы, используемые в животноводстве и производстве молока, стремясь снизить розничные цены на продукцию.

Вместе с тем, регулярно отмечают, что при попытке государства создать параллельный рынок частная торговля вытесняется, либо не может развиваться в полной мере; в итоге система распределения оказывается неэффективной. Вообще, нередко попытки получить административные выгоды от субсидирования того или иного товара приводят к дополнительным экономическим затратам. Например, субсидии не только стимулируют рост потребления субсидируемого товара (что является целью стратегии), но и обычно приводят к нежелательным искажениям производственных стимулов (Pinstrup-Andersen, 1988). Издержки, связанные с такими искажениями, в настоящее время хорошо известны и не будут рассматриваться в данной работе. Однако о них следует помнить при разработке программ трансфертов.

В настоящей статье мы рассмотрим различные субсидии, предназначенные потребителю, в том числе общие субсидии и освобождение от налогов, а также целевые квоты (см. врезку 1). В Разделе II анализируется распределение расходов на все эти виды субсидий. Главным образом в качестве «средства доставки» субсидии

⁴ Однако в результате проведённых недавно реформ задачи Адресной системы общественного распределения (TPDS) изменились: вместо того, чтобы быть «рынком последней инстанции», она стала заниматься поддержкой дохода (World Bank, 2000a).

будет рассматриваться продовольствие, хотя в заключительной части раздела приведено краткое сопоставление продовольственных и энергетических субсидий. Следующая часть будет посвящена вопросу о том, действительно ли продовольственные субсидии обеспечивают те результаты в области питания и стабилизации цен, которые им часто приписываются. В Разделе IV рассматриваются некоторые административные проблемы, связанные с вмешательством в работу рынка, которые следует учитывать структурам, разрабатывающим политику. Наличие этих административных проблем, а также их воздействие на бенефициаров указывают на возможность реформирования программ, - этой теме посвящён заключительный раздел.

Врезка 1. Типы ценовых и налоговых субсидий

- Неограниченные прямые ценовые субсидии
- Освобождение от НДС и других налогов
- Неограниченные косвенные ценовые субсидии
- Двойной валютный курс

Налоги на экспорт
Квоты для производителей
Субсидирование перевозки и хранения
Реализация товаров на внутреннем рынке по цене ниже альтернативной стоимости его реализации на внешнем рынке

- Нормированные субсидии (квоты)

Неадресный параллельный рынок для населения
Адресный доступ к субсидируемым товарам
Купоны, ваучеры и талоны

II. Распределение выгод от ценовых субсидий и от освобождения от налогов

Какая доля общих расходов на ценовые субсидии поступает бедным? Сколько бедных домохозяйств получают выгоды от таких субсидий? Полная оценка программы субсидий требует проведения анализа её экономических последствий, однако наиболее распространённым вариантом оценки ценовой субсидии является анализ её распределения. Кто получает субсидию, а кто нет, зависит от стратегического выбора того или иного товара, механизма обеспечения адресности (если таковой предусмотрен), а также от того, какие каналы реализации задействованы. В данном разделе мы рассматриваем то, каким образом эти решения влияют на распределение выгод от программы субсидий.

Общие потребительские субсидии

Если товар или услуга субсидируются без установления квот, можно говорить о наличии косвенного (или фактического) адресования выгод. Эти выгоды поступают домохозяйству пропорционально количеству приобретаемого этим домохозяйством блага. В отношении тех товаров, которые экономисты называют «нормальными благами» (т.е. блага, у которых эластичность по доходу лежит в пределах от единицы до нуля)⁵, чем богаче домохозяйство, тем выше абсолютная ценность получаемой им субсидии. Вместе с тем, говоря о товарах этой категории, чем беднее домохозяйство, тем большую *долю* составляет субсидия в его доходе. Обычно количество потребляемых зерновых продуктов в этой группе сокращается. Однако иногда государство идёт на субсидирование благ, у которых эластичность по доходу выше единицы. Это – пограничное значение, на основании которого товары относятся к «предметам роскоши». Несмотря на термин «предметы роскоши», в данную категорию попадают многие товары, которые считаются частью нормального питания, - напр., мясо и молочные продукты. Но экономическое определение «роскоши» предполагает, что по мере роста дохода растёт и сумма средств, потраченных на приобретение этого блага, как доля в совокупном потреблении. Это также означает, что сумма, передаваемая посредством субсидии, в абсолютном и относительном выражении для более состоятельных выше, чем для бедных.

В отличие от этого, могут существовать блага, потребляемые бедными в больших количествах по сравнению с другими группами населения. Хотя технически в экономической литературе такие блага называют «ущербными», это обозначение относится к характеру их приобретения (или отрицательному значению эластичности по доходу), а не к физическим свойствам товара. Напр., в определённых условиях грубодроблённое зерно может быть «ущербным благом» в том смысле, что абсолютная и относительная ценность выгоды от субсидии оказывается выше для бедных, чем для небедных. Тем не менее, с точки зрения питательной ценности считается, что оно превосходит более популярное шлифованное зерно.

Субсидирование товаров с низким (в идеале – отрицательным) значением эластичности – если такие товары имеются – будет прогрессивным. Часто говорят, что субсидии на подобные товары обладают механизмом самоадресования⁶. Адресование можно обеспечить и в том случае, если имеются категории субсидируемого блага, различаемые потребителями. Например, мука грубого помола с большей вероятностью будет потребляться бедными, в то время как потребление муки тонкого помола будет распределено среди населения более равномерно. Вместе

⁵ Эластичность по доходу показывает процентное изменение количества приобретаемого товара при изменении дохода на один процент.

⁶ Самоадресование может применяться и в области услуг, напр., дотируемых больниц, и (используя в качестве инструмента заработную плату) для выявления желающих принять участие в общественных работах.

с тем, если разложить приобретение какого-то товара по категориям, то каждое благо будет составлять сравнительно небольшую долю потребительского бюджета. Эта небольшая доля ограничивает размер дохода, который можно передать посредством товарной субсидии с элементом самоадресования.

Если бы распределение выгод от субсидии определялась только приобретением товаров на общих рынках (что, как показано ниже, не всегда верно), размер субсидии, поступающей домохозяйствам, которые принадлежат к разным квартилям по доходу, соответствовал бы потребительскому спросу, и его можно было бы определить заранее с помощью обследования потребительских расходов. В большинстве стран проводятся такие обследования, и они могут служить достаточно надёжным ориентиром распределения общих субсидий. Действительно, такой анализ нередко можно проводить до внесения в стратегию каких-либо изменений с тем, чтобы оценить их возможные последствия.

До сих пор мы говорили о некоторых известных закономерностях в относительных масштабах эластичности спроса (напр., что потребление зерна более равномерно распределено среди населения, чем потребление мяса); однако существует немного общих закономерностей, которые распространялись бы на все группы потребителей одновременно. Напр., в зависимости от страны или региона сахар и растительное масло могут потребляться различными по доходу группами практически в равных количествах, либо считаться «товарами роскоши».

Исследования субсидий в Египте показали, что бедные потребляют больше сахара и субсидируемого хлеба, чем состоятельные граждане, и что по мере увеличения дохода потребление муки и растительного масла несколько возрастает (Ali and Adams, 1996 и Adams, 2000). Результаты более раннего исследования говорят о том, что совокупная стоимость субсидированных муки и хлеба, которые потреблялись беднейшим квартилем в городах в 1982 г., была на 15 процентов ниже, чем стоимость потреблённого богатыми. В тот период времени беднейший квартиль сельского населения приобретал по субсидируемым государственным каналам на 20 процентов меньше, чем богатейший квартиль сельского населения, объём потребления у которого был почти таким же, как и у городских бедных (Alderman and von Braun, 1984). Это означает, что в первом случае распределение было несколько смещено в пользу состоятельных жителей (хотя при этом субсидии составляли более значительную часть дохода бедных). Спустя десятилетие государственные субсидии стали в большей степени адресоваться бедным. За это время государство ввело стратегию, согласно которой ограничивались субсидии на муку тонкого помола и хлеб, выпеченный из такой муки, а основное внимание переносилось на хлеб из муки грубого помола.

Совсем иное распределение субсидий на муку среди групп населения с различным уровнем дохода имело место в Алжире. В 1991г. 8 процентов субсидий на муку поступало беднейшему квинтилю, тогда как на долю богатейшего квинтиля приходилось 36 процентов (Grosh, 1994). Однако основным продуктом в стране была

манная крупа (кускус), для которой коэффициент поступления выгод показывал более высокую степень равенства, - 9:11. Значение условий, в которых предоставляется субсидия, можно также показать, сопоставив распределение риса и пшеницы в городах провинции Белу-Оризонти (Бразилия) с распределением тех же товаров на Шри-Ланке до введения в этой стране адресной программы в 1978 году. В Бразилии бедные и богатые потребляли равные количества указанного товара, и потому регрессивность субсидии была незначительной. Но на Шри-Ланке бедные потребляли вдвое меньше пшеницы, чем богатые. Возможно, это объясняется тем, что на Шри-Ланке основным продуктом питания для большинства населения является рис. Таким образом, основными бенефициарами нецелевого субсидирования пшеницы являлись небедные городские домохозяйства и относительно немногочисленные наемные рабочие, питавшиеся хлебом.

Самоадресование общих субсидий

Как указывалось выше, если потребление субсидируемого блага по мере роста дохода снижается, такая субсидия главным образом поступает бедным. В ряде стран значительная часть средств, идущих на субсидии, выделяется для поддержки таких благ, которые могут обеспечить самоадресование. Данный механизм особенно привлекателен, поскольку в его основе лежит поведение потребителя, и он не требует участия какого-либо государственного ведомства для сбора информации о доходе или других характеристиках потребителей (что необходимо в большинстве программ, где адресность обеспечивается административными мерами).

Одна из наиболее удачных попыток использовать общие субсидии для поддержки самоадресуемых благ была предпринята в Тунисе в период с 1985 по 1992 гг.. В это время правительство страны вместо прежней программы субсидий, которая обходилась в 4 процента ВВП, перешло к новой программе, стоимость которой была вдвое ниже. Тогда же доля общих трансфертов, получаемых беднейшим квинтилем, выросла с 8 до 21 процента (Alderman and Lindert, 1998). В основе такого изменения был переход к субсидированию самоадресуемых товаров (напр., восстановленного молока в небольших пакетах вместо свежего молока в бутылках). Кроме того, субсидии распространялись на растительное масло, приобретаемое на разлив из бочек; масло в бутылках тоже можно было купить, но по рыночной цене. Аналогичным образом, субсидии на буханки хлеба были сохранены, однако они были отменены на багеты. Наконец, была проведена либерализация хлебного рынка с тем, чтобы в открытой продаже имелись те типы хлеба, которые предпочитало население с более высоким уровнем дохода.

Пример Туниса свидетельствует о потенциальной возможности адресования субсидий с помощью тщательного отбора товаров; вместе с тем, он также указывает на некоторые недостатки программ самоадресования. Во-первых, несмотря на хорошую адресность в отношении ряда товаров, в целом пакет субсидий и освобождений от налогов был менее адресным. Если бы в номенклатуру

субсидируемых товаров в Тунисе входили только четыре пункта, которые потребляются бедными в большей степени, чем небедными, то доля субсидий, поступающая беднейшему квинтилю, увеличилась бы на 25 процентов. Во-вторых, даже самые удачные самоадресуемые товары доносят до беднейших 40 процентов населения от половины до двух третей выгод (Alderman and Lindert, 1998), а самые успешные программы, где трансферты предоставляются на основании оценки нуждаемости, способны доносить до двух беднейших квинтилей до 80 процентов выгод (Grosh, 1994). В-третьих, поскольку на самоадресуемые товары, как правило, приходится лишь небольшая часть всего бюджета (даже у бедных), они способны обеспечить только весьма умеренный трансферт дохода. Иначе говоря, поскольку при любом ценовом режиме домохозяйство покупает мало, общий размер трансферта, который можно осуществить за счет субсидирования определенных товаров, ограничен.

Косвенные субсидии

Нередко субсидирование цен на товары финансируется не строкой в центральном бюджете, а посредством косвенных налогов на производителей (в том числе посредством закупочных и торговых квот) или за счет использования искаженного валютного курса (Kruger, Schiff and Valdes, 1991). В этом случае распределение выгод и затрат оценивать сложнее, чем прямые выгоды от целевой потребительской субсидии. Распределение частично зависит и от того, являются ли малоимущие группы чистыми производителями или потребителями. Эту информацию можно получить из данных обследования. Результаты такого анализа могут поставить под сомнение общее представление о том, что от высоких цен выигрывают все сельскохозяйственные производители. Например, по данным Trairatvorakul (1984) и Deaton (1989), в Таиланде от налога на экспорт выигрывают самые мелкие и самые крупные фермы, в то время как для ферм среднего размера этот налог оборачивается чистыми потерями.

Вместе с тем, выгоды и затраты, связанные с искажением цен, зависят и от чистой реакции предложения в сельском хозяйстве и спроса на труд. Данный этап анализа несколько более сложен, чем исследование долей в бюджете и чистого объема продаж. Тем не менее, в любой стране или регионе, как правило, можно получить необходимую информацию, и использовать анализ модели частичного равновесия для изучения воздействия косвенных субсидий. Кроме того, измеряемое воздействие на валютные курсы и внешнюю торговлю могут оказывать различные изменения в налогах и закупочных квотах. При этом более полный анализ модели общего равновесия может дать более подробное представление о стоимости косвенных субсидий.

Освобождение от налогов

То, каким образом освобождение от налогов влияет на потребителя, сопоставимо с воздействием субсидии: результат может быть как прогрессивным, так и регрессивным в зависимости от того, кому поступает относительная экономия, - бедным или небедным. Таким образом, распределение среди потребителей средств, сэкономленных благодаря освобождению от уплаты налога на добавленную стоимость (НДС), схоже с характером распределения при ценовой субсидии.

Недавно был проведен анализ освобождения от НДС (ставка которого составляла 14 процентов) ограниченного ассортимента продовольственных товаров в Южной Африке. Результаты показывают, что беднейшие 40 процентов населения получают 65,4 процента выгоды при освобождении от НДС маиса, и только 15,3 процента выгоды при освобождении от НДС свежего молока. Регрессивное распределение выгод, связанных с освобождением от НДС молока, в Южной Африке связана с тем, что разные по доходу группы по-разному используют рынок и имеют неодинаковый доступ к холодильному оборудованию. С другой стороны, прогрессивное распределение выгод в случае маиса служит примером действенного применения механизма самоадресования (см. выше).

Освобождение от налогов этих двух товаров обходится бюджету Южной Африки в сумму, превышающую 600 млн. рандов. Если (как предлагается) будет отменён налог на мясо, то совокупное значение экономии для бедных составило бы 325 млн. рандов (на 1993 г.) по сравнению с 436,1 млн. рандов, которые они получили в результате освобождения от налога маиса. Однако общее значение недополученных доходов при освобождении от налога мяса составило бы 1,8 млрд. рандов, - в сравнении с этой цифрой издержки, понесённые при освобождении от налога маиса покажутся незначительными (Alderman and del Ninno, 1999).

Доступ к рынку как фактор, определяющий распределение выгод от субсидий

Использование долей бюджета, идущих на субсидированные товары, в качестве показателя распределения выгод предполагает, что все группы населения пользуются одинаковыми рыночными каналами. В противном случае перераспределительное воздействие субсидий будет иным и будет зависеть от того, приобретает ли потребитель благо через субсидируемый, а не параллельный канал, или потребляет благо, произведённое в домохозяйстве. Хотя проживание в сельской местности автоматически не означает ведения сельского хозяйства или самообеспечения сельскохозяйственной продукцией, значительная доля сельских бедных не получает выгод от потребительских субсидий, так как они либо производят продукты питания самостоятельно, либо получают необходимое в процессе прямого обмена и торговли с соседями. Это не является непреодолимым препятствием для того, чтобы использовать субсидии в качестве компонента социальной защиты на селе: и в Шри-Ланке, и в Египте сумели охватить сельское население системами субсидий. Тем не менее, наличие данного ограничивающего фактора следует принять во внимание.

Бедные могут не получать выгоды от субсидий и из-за отсутствия у них финансовых средств. Если субсидируемые товары расфасованы (т.е. реализуемый объем определен заранее) или предоставляются лишь в течение нескольких дней в году, возможно, что бедные не смогут приобрести их в таком объеме, который позволил бы им воспользоваться выгодой от предоставляемой субсидии. Такая ситуация имела место при субсидировании риса в городах Буркина-Фасо (Delgado and Reardon, 1988); кроме того, предполагается, что именно из-за этого субсидируемая Система общественного распределения (COP) в Индии используется в ограниченной мере. В ходе недавнего исследования были получены данные, подтверждающие следующий факт: то, что бедные вынуждены делать приобретения в малых количествах, влияет на выбор ими того или иного рыночного канала. Это исследование дало документальное подтверждение тому, что бедные на юге Индии приобретают товар в небольшом количестве по относительно высокой цене, что объясняется именно указанной проблемой с потоком денежных средств (Rao, 2000).

Способствует ли «готовность подождать» тому, чтобы блага поступали бедным?

Нередко государство неспособно предоставить столько продовольствия, сколько могло бы потребляться по официальной (или субсидируемой) цене. Это может быть вызвано либо дефицитом (что бывает относительно редко) определённого товара, либо нехваткой средств для субсидирования всего количества блага, имеющегося на рынке. В подобных случаях многие государства в качестве альтернативы росту цен вводят количественные ограничения, чтобы одновременно снизить потребительский спрос и стоимость субсидирования. Обычно такие ограничения имеют форму норм или квот (см. ниже). Вместе с тем, другим способом распределения благ при сдерживании роста цен является простое предоставление максимального из имеющегося количества тем, кто «пришёл первым». Реакция потребителей на такой подход выражается в формировании очередей, нередко ещё задолго до открытия пункта распределения. Время, которое нужно потратить на получение благ, количество которых ограничено, служит отрицательным стимулом для их приобретения и аргументом в пользу приобретения заменителей (в том числе, возможно, тех же товаров, но реализуемых на параллельном рынке по более высокой цене). В результате цена блага (денежная стоимость плюс потраченное время) определяет равновесие на рынке. Однако поскольку продавцы могут получить только деньги, но не ценность потраченного времени, это означает, что при наступлении равновесия на рынке общество в целом несёт чистые убытки.

Эти убытки косвенно воспринимаются как необходимые для достижения равенства в распределении. Предполагается, что у бедных больше времени, чем денег, - или, говоря экономическим языком, что альтернативная стоимость их времени ниже, чем стоимость времени более обеспеченных потребителей. Таким образом, считается, что бедные в большей степени, чем небедные, готовы стоять в очередях. Хотя теоретически это правдоподобно, на практике так происходит не всегда.

Согласно наблюдениям, сделанным в Египте (Alderman and von Braun, 1984), бедные могут не получать выгод от такого «нормирования посредством ожидания», так как дефицит денежных средств ограничивает размер покупки, которую они могут совершить. Потребители, представляющие средний класс, могут с большей готовностью постоять в очереди, чтобы приобрести мешок риса весом 10 кг, чем малоимущий потребитель, который может рассчитывать на покупку всего одного килограмма. Кроме того, после сегментации рынка подобным образом ключевым фактором в распределении товара становится местоположение точек реализации. Возвращаясь к примеру Египта: преимущество имели государственные служащие, - они могли стоять в очередях в рабочее время.

Нормы и квоты

Более распространённым способом ограничения субсидии в ситуации, когда государство не дотирует весь объём товара, служит введение лимитов на то количество, которое может приобрести одно домохозяйство. Подобное нормирование часто используется для ограничения потребления во время войны, а также для того, чтобы обеспечить доступ к некоему минимальному количеству определённых благ для всех потребителей. Вместе с тем, если ограничений на совокупном предложении нет, нормирование также служит снижению стоимости потребительских субсидий. В этом случае приобретение товаров сверх установленной нормы, как правило, возможно на открытом рынке (Pinstrup-Andersen, 1988). Системы нормирования такого типа были постоянной характеристикой стран Южной Азии, а также государств Западной Азии и Северной Африки (хотя их масштабы менялись). До недавнего времени в Мексике правительство сохраняло квоты на субсидируемые (а иногда предоставлявшиеся бесплатно) кукурузные лепёшки в городской местности.

Очевидно, что наличие квот позволяет сократить общую стоимость программы субсидирования. Система нормирования не устраняет неопределённость в планировании бюджета, так как стоимость системы определяется не только известными количествами и фиксированными ценами норм, но и переменными издержками, связанными с получением самих товаров. Напр., внезапное повышение внутренней или внешнеторговой цены блага может привести к незапланированному увеличению объёма субсидий. Тем не менее, этот финансовый риск ниже, чем в ситуации, когда количество субсидируемого блага не ограничивается.

Наряду с преимуществами в виде большей предсказуемости и меньшего объёма предоставляемых благ система нормирования имеет и недостатки: в большинстве программ цена, определяющая общее количество, которое приобретут потребители, является не нормированной, но более высокой, рыночной. Если квота меньше, чем то количество, которое потребители приобрели бы по нормированной цене (в экономической литературе – «меньше предельного количества»), то решение потребителей о количестве приобретаемого будет основано на рыночной, а не на средней цене. По сути, выгоды от программы нормирования представляют собой

скрытый трансферт дохода. Таким образом, более низкая цена нормированных благ не стимулирует рост потребления через ценовую реакцию. Но даже при этом количество приобретаемого, как правило, увеличивается, так как благодаря субсидии потребитель несколько «богатеет»⁷, - но это изменение обычно оказывается меньшим, чем то, что имело бы место в случае снижения предельной цены.

Если квоты одинаковы для всех групп населения, то распределение выгод будет практически нейтральным, и различия будут определяться лишь тем, устанавливаются ли квоты на отдельного человека (при этом обычно выигрывают малоимущие домохозяйства) или же на семью. Вместе с тем, использование нормированных благ будет неодинаковым. Домохозяйства с более высоким доходом могут приобретать продовольствие по более высокой цене на открытом рынке, если по их мнению качество такого продовольствия выше, или если обращение к нормированным благам имеет «эффект клейма». Некоторые представители групп с наименьшим доходом также - как уже отмечалось - могут не использовать свою норму, если не они не располагают денежными средствами, необходимыми для приобретения полного объема причитающихся им товаров. Карточная система, принятая в Египте, - пример ситуации, в которой и квоты, и участие до недавнего времени для групп населения с различным уровнем дохода были практически одинаковыми (Alderman and von Braun, 1984)⁸. В отличие от этого, в Пакистане доля населения, которая пользуется магазинами «справедливой цены» для приобретения субсидируемой муки, в течение десятилетия, предшествовавшего упразднению этой системы в 1987 г., неуклонно сокращалась (Alderman, 1988). Темпы сокращения ускорились, когда действие этой системы перестало распространяться на сахар; сокращение участия наблюдалось главным образом среди представителей более состоятельных групп, которые считали, что качество муки низко.

В работе Montgomery (1985) представлены данные о том, что потребители в Бангладеш принимают решение об использовании (или неиспользовании) своих квот исходя из колебания цен на рис на свободном рынке. При этом имевшая серьезные недостатки и неверно адресованная карточная система, существовавшая во время проведения исследования, всё же действовала в качестве системы социального обеспечения. Карточки обеспечивали определённую помощь бедным домохозяйствам в особенно трудные периоды, однако после того, как ситуация стала лучше, карточная система была отменена.

Административное адресование

⁷ Увеличение дохода потребителя равняется разности между равновесной ценой открытого рынка и нормированной ценой, умноженную на квоту. Соответствующие положения экономической теории представлены в Neary and Roberts (1980). См. также Pinstrup-Andersen (1988).

⁸ Вместе с тем, Ali and Adams (1996) отмечают, что в Египте процент населения, пользующегося карточной системой, уменьшился с 90% в 1980-х до 80% в 1994 году.

Нередко для бедных предусматриваются более высокие квоты на субсидируемые блага, чем для представителей групп населения с более высоким доходом. При этом право на доступ к субсидии обычно определяется инструментами административного адресования. Хотя в принципе система распределения с административным адресованием не нуждается в квотировании (имеющим соответствующее право группам можно разрешить удовлетворить весь свой спрос на товар по субсидируемой цене), обычно вводятся ограничения на количество приобретаемого блага, чтобы воспрепятствовать перепродаже этих благ тем домохозяйствам, которые не имеют права на субсидии. Общие принципы и примеры подобного адресования рассматриваются в других статьях, вошедших в настоящий сборник. Те же факторы, что определяют успех адресования трансфертов дохода, определяют и действенность адресования в программах, использующих натуральные трансферты. Действительно, повышение адресности субсидий на Шри-Ланке, которое часто связывают с введённой программой продовольственных талонов, на самом деле было достигнуто благодаря пересмотру распределения норм до внедрения талонов (Edirisinghe, 1987).

Вместе с тем, следует вновь подчеркнуть некоторые аспекты адресования применительно к системам распределения продовольствия. Хотя размеры натуральных трансфертов и норм обычно меньше предельного значения, и потому поддерживают доход, квоты часто определяются не на основании дохода. Исторически получателями субсидируемого зерна часто были государственные служащие, - как, например, в многоуровневой системе нормирования в Бангладеш, действовавшей в течение первых десяти лет после обретения страной независимости (Ahmad, 1988 and Ahmed, Haggblade and Chowdhury, 2000). Аналогично, лишь в последние несколько лет правительство Индии установило значительно отличающуюся цену в отношении сравнительно небольшого количества зерна, поступающего бедным в рамках Системы общественного распределения (после этого переименованной в Адресную систему общественного распределения). Это отличается от предыдущих попыток увеличить долю общего количества нормированных благ, потребляемых бедными. Данная «перестройка» имеет потенциально большое значение, так как для этой программы характерна высокая удельная стоимость работы с зерном. Увеличение размера трансферта, поступающего малоимущим гражданам с каждым приобретённым ими килограммом, означает повышение эффективности трансферта дохода (World Bank, 2000a). Кроме того, в Индии квоты штатов также стали лучше отвечать нуждам бедных: была пересмотрена формула распределения, согласно которой предпочтение отдавалось тем штатам, где отмечался наибольший дефицит продовольствия, без учёта того, являлись ли такие штаты относительно бедными.

Имеется ли существенное различие между продовольственными и энергетическими субсидиями?

Многие аргументы в пользу энергетических субсидий аналогичны тем, что были представлены выше, когда речь шла о продовольственных субсидиях. Действительно,

во многих странах на эти субсидии используется гораздо больше ресурсов, чем на поддержку продовольствия или иных товаров. Именно такая ситуация отмечается в республиках бывшего Советского Союза и странах Восточной Европы (World Bank, 2000b). Кроме того, существует тенденция к субсидированию энергоносителей - нередко без учета их альтернативной стоимости - в том случае, когда страна экспортирует природный газ или нефть. Иначе говоря, когда страны устанавливают внутренние цены на энергоносители, они не принимают в расчёт недополученную экспортную выручку от экспорта нефти. Напр., Азербайджан (который относится к обеим указанным выше группам стран) расходует до 13 процентов ВВП на энергетические субсидии (World Bank, 2000c). Эти субсидии часто рассматривают отдельно от других видов дотаций (напр., продовольствия); частично это объясняется их масштабами, частично - тем, что для субсидирования энергии применяются инструменты, отличающиеся от тех, которые используются в отношении продовольствия.

Вместе с тем, полезно указать на некоторые основные сходства и различия. Как и с ценами на продовольствие, распределение энергетических субсидий и приблизительную оценку их воздействия на благосостояние можно вывести из потребительских обследований, которые дают представление о расходах на определённые товары по группам дохода. В частности, такой анализ использовали Alderman and del Ninno (1999), чтобы выяснить, будет ли в Южной Африке освобождение керосина от НДС прогрессивным. В Индонезии от субсидий на керосин выигрывали в основном небогатые, так как данный товар в городских районах имеет характер необходимого, а не «ущербного» блага, а на селе приобрести его было практически невозможно (Pitt, 1985). Аналогично, в большинстве стран с низким доходом субсидии электроэнергии будут в основном смещены в пользу состоятельных домохозяйств, так как бедные домохозяйства во многих районах не подключены к общенациональным распределительным сетям. Впрочем, для большинства республик бывшего СССР и стран Восточной Европы такая ситуация не характерна (World Bank, 2000b), и энергетические субсидии в них могут быть распределены более ровно.

Действительно, там, где имеется подключение к распределительной сети, субсидии электроэнергии можно нормировать так, чтобы тарифы увеличивались по мере роста её потребления. В других странах устанавливаются дифференцированные тарифы для разных районов, исходя из уровня их благосостояния. Хотя подобные механизмы субсидирования имеют аналоги в области продовольственных субсидий, есть и такие инструменты, которым аналогов нет, - например, отказ от отключений бедных домохозяйств за неуплату, или дотация подключений, но не пользования. Другие характеристики энергетических субсидий (напр., то, что эти субсидии могут поступать не потребителям, а производителям) присущи не только этому сектору, но они имеют потенциально более важное значение с точки зрения создания эффективной системы социального обеспечения, чем другие субсидии. Как и при любой общей субсидии, существует опасность того, что в государственных расходах на потребительские субсидии в интересах бедных будут преобладать нецелевые

субсидии производителям. Кроме того, искажения, приносимые такими субсидиями, дают определённым группам основания для сопротивления подобным реформам.

III. Внешние эффекты («экстерналии»)

Оказывают ли ценовые субсидии большее воздействие на питание, чем трансферты дохода? Как отмечалось ранее, один из аргументов в пользу выбора директивными органами ценовых субсидий вместо денежных трансфертов состоит в следующем: такие субсидии могут стимулировать потребление благ, которые улучшают состояние питания, или способствовать тому, чтобы домохозяйства выделяли больше средств на охрану здоровья или получение образования. Имеется немало данных о том, что распределение подобных субсидий на базе больниц или школ может стимулировать рост потребления соответствующих услуг (информация о программе «Продовольствие за образование» в Бангладеш приводится в Ravallion and Wodon, 2000). В принципе, таких выгод можно достичь и с помощью денежных пособий или купонов, предоставляемых в случае посещения больницы или школы; впрочем, важный аспект связи между поведением и получением права на пособие/субсидию в данной работе рассматриваться не будет (см. Bitrán and Giedion).

Как уже указывалось, масштаб воздействия субсидии на потребление в значительной мере определяется тем, не превышает ли размер субсидии предельного значения потребления. Если нет, потребление вырастет в соответствии с увеличением дохода домохозяйства, в то время как при предельной субсидии рост потребления будет основан на ценовой реакции. Чистый эффект от повышения цен для предельного потребления того или иного товара может быть в пять-десять раз сильнее, чем воздействие сходной субсидии на трансферт, размер которого ниже предельного⁹. Однако при предельном трансферте будет выше и стоимость субсидий для бюджета.

Тем не менее, по многим соображениям органы, формирующие политику, интересуются воздействием не на потребление конкретного товара, но на совокупное потребление питательных веществ. Рост дохода домохозяйства вследствие трансферта (допредельного или иного) приведёт к увеличению потребления не только субсидируемого, но и других благ. Точный масштаб такого увеличения неясен, в том

⁹ Пусть в результате субсидии цена товара снижается на 25 процентов. Если количество субсидируемого товара составляет 10 процентов от бюджета малоимущего индивида (данное допущение предполагает относительно значительную реакцию дохода), то трансферт ниже предельного увеличит доход на 2,5 процента. Такое изменение дохода приведёт к росту потребления пропорционально эластичности дохода. Если допустить, что значение этой эластичности составляет 0,5, то потребление блага вырастет на 1,25 процента. Если эластичность по цене относительно невелика, -0,3, то реакцией при аналогичном пропорциональном снижении цены на предельное значение будет рост потребления на 7,5 процента.

числе и потому, что часть увеличения расходов на продовольствие может отражать повышение *качества*, а не *количества* продуктов. Вместе с тем, в настоящее время, похоже, по данному вопросу достигнуто определённое согласие (Strauss and Thomas, 1995 and Alderman, 1993): количество продовольствия, потребляемого домохозяйствами (выраженное потреблением калорий) увеличивается при экономическом росте; при этом не предполагается, что *весь* прирост дохода идёт на увеличение потребления продовольствия.

Вообще, малоимущие домохозяйства тратят половину и даже больше своего возросшего дохода на продовольствие, однако часть этих расходов идёт на приобретение более качественных продуктов и на увеличение разнообразия структуры питания домохозяйства, а не на простое увеличение количества покупаемых продуктов. Чистым итогом становится повышение потребления питательных веществ, масштаб которого пропорционально меньше увеличения расходов на продовольствие. Поскольку данный эффект можно получить с помощью денежного трансферта или трансферта посредством продовольственного купона, возникает вопрос о том, могут ли субсидии обеспечить больший рост потребления по сравнению с денежным трансфертом? Как и в предыдущем случае, ответ на этот вопрос зависит от ценового эффекта. Однако он также определяется тем, приводит ли субсидия к увеличению масштаба реакции дохода.

Хотя воздействие данного механизма пока выяснено не полностью, есть данные в пользу утвердительного ответа. На это указывают результаты ряда исследований, в которых сопоставляется воздействие продовольственных талонов и денег¹⁰. Кроме того, del Ninno and Dorosh (2000) обнаружили, что оказание помощи в период наводнений в Бангладеш в форме предоставления пшеницы привело к более значительному увеличению потребления пшеницы и общего количества калорий, чем мог бы обеспечить денежный трансферт эквивалентной величины.

Что касается ценового эффекта, то он по определению имеет место только в случае предельных субсидий. Чистое воздействие на потребление питательных веществ нередко сильно отличается от чистого воздействия на потребление какого-либо одного вида продовольствия. Это объясняется тем, что изменение цены на определённое благо приводит как к большему использованию этого блага, так и к сокращению или увеличению потребления других благ (Pinstrup-Andersen, de Londono, and Hoover, 1976). Таким образом, воздействие субсидии на потребление пшеницы может частично компенсироваться изменением потребления маиса и риса, *и наоборот* (Calegar and Schuh, 1988). В своем исследовании Alderman и del Ninno (1990) показали, что в Южной Африке влияние освобождения маиса от НДС на потребление калорий было более широким благодаря тому, что потребление маиса дополнялось потреблением бобов. Напротив, в сельских районах (в отличие от городов) освобождение мяса от налога привело бы к *росту* числа домохозяйств с дефицитом потребления калорий: увеличение потребления мяса, которое последовало

¹⁰ См. сноску 2.

бы за снижением цены на него, вызвало бы сокращение потребления других продуктов, которые являются менее дорогим источником калорий.

Существует целый ряд исследований, в которых рассматривается воздействие программ дополнительного питания на антропометрические показатели состояния питания, напр., на увеличение роста и веса детей¹¹. В других исследованиях анализируется то, как на питании сказываются цены. Однако работ, где проводился бы непосредственный анализ воздействия программ субсидирования на питание, мало. Вместе с тем, Garcia and Pinstrip-Andersen (1987) провели оценку программы субсидий на Филиппинах с применением методики случайной выборки и доказали, что ценовые субсидии могут оказывать на питание измеряемое воздействие. Они также обнаружили, что в том случае, если наряду с предоставлением питания проводится соответствующая разъяснительная работа, это воздействие оказывается сильнее. Уникальной характеристикой этой программы был не перечень субсидируемых продуктов (рис и растительное масло) или способ её осуществления (распределение пайков через сеть местных магазинов), а то, что на пилотном этапе была предусмотрена контрольная группа, чтобы можно было разграничить воздействие программы и другие местные тренды.

Далее, исследования того, какое воздействие на питание оказывает изменение несубсидированных цен на продовольствие, подтверждают, что замещение одного товара другим не устраняет последствий изменений цен на питание (Lavy et al., 1996). Поэтому представляется вероятным, что субсидирование какого-либо из основных продуктов питания, обычно потребляемых бедными, напрямую скажется на состоянии их питания.

В какой степени субсидии способствуют стабилизации цен?

Помимо снижения стоимости продовольствия ценовые субсидии обычно снижают и колебания цен. Действительно, во многих странах одной из задач правительства при введении программ субсидий и нормирования является достижение стабилизации цен, хотя некоторые сосредотачиваются только на нестабильности цен, не пытаясь одновременно снизить среднюю цену. Согласно многим экономическим расчётам ценность снижения колебания цен при сохранении неизменной средней цены невелика. Однако ценность стабильности может отражать несовершенство или проблемы рынка. Например, получение производителями новой информации и её использование сопряжено с определенными издержками. Аналогично, потребители, имея сложившиеся модели потребления, с большей легкостью приспособятся к снижению, нежели чем к повышению цен. Кроме того, поскольку колебания цен повышают риск для инвестиций, они могут приводить к неоптимальным инвестициям

¹¹ Программы дополнительного питания и аналогичные программы, такие как Программа для женщин, младенцев и детей (ЖМД) в США, анализируются в работе Rogers and Coates (готовится к выпуску).

в производство и хранение. Наконец, как отмечает Timmer (1991 and 1996), предпочтения в пользу такой стабильности проявляются и на политическом «рынке».

Нередко общая субсидия может сглаживать колебания стоимости жизни. Однако в принципе субсидия, которая снижает стоимость блага, может привести к меньшей стабильности цены на него. Напр., при субсидировании какого-либо товара на уровне половины от цены, установленной на мировых рынках, повышение внешнеторговой цены на 25 процентов привело бы к росту внутренней цены на 50 процентов, если бы изменение отразилось на внутренней цене (т.е. если удельный размер субсидии остался бы неизменным). В отличие от этого, фиксированная цена (общая либо по установленным нормам) стабилизирует номинальную стоимость для потребителей, но последствия изменений цен будут отражаться на бюджете. Таким образом, потенциальные выгоды от стабилизации оптовых и розничных цен могут быть ослаблены нестабильностью, которая «переносится» на макроэкономический уровень (Scobie, 1988).

Аналогичная ситуация возникает и в программах стабилизации цен, где для удержания их в определённом диапазоне товары закупаются или «выбрасываются» на рынок. Соответствующие министерства сложно обеспечить годовым бюджетом для такой деятельности, так как при эффективной работе их затраты будут непредсказуемыми. Для оправдания «ценового коридора» министерства должны сделать так, чтобы структуры, занимающиеся хранением, приобретали любое количество товара, которое потребовалось бы для удержания цены выше порогового значения; эти структуры также должны быть готовы продавать любое его количество по той максимальной цене, которую нужно удерживать. В отличие от частных торговцев, они не могут компенсировать убытки, понесённые в периоды, когда цены недостаточно высоки, чтобы покрыть стоимость хранения, обеспечения прибыли, полученной в другие годы. Часто когда государство не в состоянии удержать нижнюю ценовую границу, оно *де-факто* или *де-юре* вводит систему квот; в итоге неизбежно формируется двухуровневый рынок, что отрицательно сказывается на положении мелких производителей. Также наблюдаются ситуации, когда бюджет оказывается недостаточным для производства такого количества зерна, которое требуется для стабилизации цен. При этом доступ к запасам в период после снятия урожая получают не все торговцы (или структуры, занимающиеся переработкой), - он предоставляется главным образом потребителям со средним уровнем дохода. Например, в Зимбабве маис, находящийся в государственных хранилищах, скорее поступит на вальцовые, чем на более дешёвые молотковые мельницы. Поэтому маис из более дешёвого источника становится дефицитным как в случае затягивания сезона, следующего за снятием урожая, так и в случае сокращения внутреннего производства. Таким образом, средневзвешенная стоимость муки (поступающей и с вальцовых, и с молотковых мельниц) менее стабильна, чем стоимость самого зерна.

Однако это вовсе не означает, что все действия, направленные на достижение стабилизации, помогают только тем, кому «повезло» получить доступ к квотам. В Пакистане существует программа, в рамках которой ведётся работа со значительной

долей избытка продукции, поступающей на рынок, и с оптовым спросом на пшеницу. Государственная стратегия хранения (а также относительно низкая вариативность выпуска продукции благодаря наличию широкой сети оросительных сооружений) способствует тому, что колебания цен остаются сравнительно незначительными (Pinckney, 1989). Pinckney также приводит стоимость подходов, которые помогают достичь желаемого уровня стабильности как в течение одного года, так и на протяжении более длительного временного периода.

В небольшое число стран, которым удалось стабилизировать цены посредством закупок и реализации товара, также входит Индонезия, где в соответствующих целях используется закупочно-торговая структура BULOG (Timmer, 1991 and 1996). В отличие от программы, действующей в Пакистане, BULOG традиционно не занималась прямым распределением на уровне домохозяйств. Вместо этого используется открытый рынок. Периодически BULOG выбрасывает на городские рынки партии риса, чтобы сбить цены. Опыт Индонезии отличается от других стран ещё и тем, что время от времени она приобретает на мировом рынке достаточно значительную долю риса, и поэтому её действия фактически влияют на мировые цены. В своем исследовании Dawe (1998) использовал вмешательства правительства Индонезии в работу рынка после резкой девальвации рупии в 1997г. в качестве иллюстрации потенциального инструмента стабилизации цен. Timmer (1996) полагал, что такой вид стабилизации способствует большему равенству, так как стимулирует инвестиции и благоприятно сказывается на макроэкономической обстановке. Вместе с тем, связь между стабилизацией потребительских цен и макроэкономическим ростом представляет собой неоднозначный вопрос со слабой эмпирической базой; частично это объясняется тем, что удачно осуществить стабилизацию удалось лишь немногим странам. Итак, представить в количественном отношении выгоды от стабилизации цен гораздо сложнее, чем связанные с ней затраты. Тем не менее, если будут найдены более эффективные способы достижения определённого уровня ценовой стабильности, то выгоды макроэкономического характера могут быть значительными.

Необходимо отметить, что даже Индонезии для стабилизации цен после девальвации 1997 года пришлось отказаться от практики реализации товаров на открытом рынке. Поддержание субсидированных цен на рис на уровне ниже цен импорта оказалось экономически неприемлемым; такая практика поощряла контрабанду и реэкспорт. Однако Индонезии впоследствии удалось внедрить систему социального обеспечения с достаточно высокой степенью адресности, в которой предусмотрено предоставление определённой квоты субсидированного риса малоимущим домохозяйствам; размер такой квоты определяется согласно простой формуле. Таким образом, изменения валютного курса в Индонезии, из-за которых поддержка производителей превратилась в поддержку потребителей, заставили ввести механизм адресности для достижения целей ценообразования на продукты питания.

IV. Проблемы административного характера

Какие аспекты потребительских субсидий предполагают издержки, не связанные *собственно* с обеспечением адресности? Во-первых, нужно подумать о том, как ограничить продажу субсидированных товаров на общем рынке с более высокими ценами. Проблему представляют в основном не потребители, перепродающие свои пайки, а «дилеры», переводящие поток товаров из одного канала в другой. Продажа «с черного хода» часто имеет место на ранних этапах процесса реализации, т.е. при оптовой продаже или на выходе с мельницы, а не на стадии розничной реализации или поступления на уровень домохозяйства. Совершенно очевидно, что если зерно продаётся по рыночным ценам, и при этом торговец требует субсидию и получает её, то такое положение не соответствует тем задачам, которые призвана решать программа субсидирования. Вместе с тем, когда имеет место перепродажа домохозяйством части своей квоты, такое несоответствие менее заметно. Исходя из ряда аргументов в пользу субсидирования, которые упоминались во вступительной части статьи, директивные органы могут рассматривать перепродажу пайков домохозяйствами как отступление от целей программы. Но такая перепродажа повысила бы благосостояние домохозяйств, так как позволила бы им приобретать те блага, которые они, возможно, предпочитают субсидированному. В любом случае данных о существовании подобной перепродажи в программах распределения продовольственных пайков (размер которых часто меньше предельного) немного. Тем не менее, существует распространённое мнение о том, что участники программ «продовольствие за работу» часто продают свою «натуральную заработную плату» (продовольствие). В одном из исследований, целью которого было отразить документально перепродажу пайков в Египте, не смогли найти каких-либо свидетельств этому явлению. Кроме того, не было обнаружено и данных об утечках на более ранних стадиях; совокупные данные обследования покупок, о которых сообщали домохозяйства, довольно точно соответствовали цифрам Министерства снабжения о совокупных объёмах реализации в тех магазинах, которые были подвергнуты обследованию (Alderman and von Braun, 1984)¹².

Впрочем, такое соответствие может быть исключением. В Пакистане разница между количеством зерна, отпущенного мельницам, и объёмами закупок муки по данным обследования домохозяйств составила 69 процентов от общего количества (Alderman, 1988). Аналогичные различия между официально проданными объёмами и потреблением домохозяйств отмечаются и в индийской Адресной системе общественного распределения (Ahluwalia, 1993 and Moojj, 1999). Сложно выяснить, какая часть из этой утечки происходит на складах, а какая – в торговой точке. Рао (2000) обнаружил данные, подтверждающие распространённые обвинения в адрес

¹² Сообщения о том, что субсидированный хлеб, в отношении которого отсутствует нормирование, перепродаётся и используется в качестве корма для скота, встречаются часто. Однако Alderman and von Braun (1984) обнаружили, что если такие случаи когда-либо и имели место, то представляли собой продажу пекарнями черствого хлеба по сниженной цене. Согласно данным, которые сообщили домохозяйства, в качестве корма для скота они используют от 5 до 6 процентов приобретаемого ими хлеба.

некоторых торговцев, которые продают часть субсидированного зерна на открытом рынке, тем самым увеличивая свою прибыль. Аналогичным образом, изучая ситуацию в Мозамбике, Dorosh, del Ninno, and Sahn (1996) выявили существенные утечки субсидируемой жёлтой кукурузы, которая также поступала на открытый рынок.

Поскольку такие действия сложно отслеживать, их предупреждение также представляется проблематичным. Однако в Мексике этой проблеме нашли техническое решение. В рамках реформ, проведённых в 1991г., потребителям, отобранным для участия в программе на основании оценки нуждаемости, были розданы смарт-карты, по которым они могли ежедневно бесплатно получать хлеб (кукурузные лепёшки) по определенной норме. Специальные устройства, установленные в точках распределения лепёшек, оптически считывали информацию с этих карт. При этом информация, содержащаяся на карте, не обновлялась, а потребители не проверялись, однако надзорный орган имел данные о точном числе бесплатно получивших кукурузные лепёшки в каждой точке. Благодаря этому можно было легко определить размер оплаты, причитающейся пекарне. Сообщалось, что стоимость такого оборудования составила небольшую долю от стоимости всей программы. Впрочем, соотношение этих двух величин частично определяется плотностью обслуживаемого населения (и, соответственно, численностью участников программы, обращающихся в пункты раздачи лепёшек). Кроме того, небольшая доля затрат на мониторинг может означать относительно высокое удельное значение субсидии.

В Мексике снова обратились к технологии смарт-карт в 1995 году, когда в стране в развитие имеющейся была проведена экспериментальная программа для городских районов в штате Кампече. Домохозяйства, участвующие в этой программе, получали пластиковую карту, информацию с которой считывали электронные устройства; действие этих карт возобновлялась ежемесячно при посещении женщинами (а согласно условиям программы карту могли получать только *женщины*) и их детьми поликлиники. Ожидалось, что использование карточек, которые предназначались для совершения расчётов при покупке продуктов питания в участвующих в программе магазинах, позволит сократить масштабы подделок по сравнению с практикой использования купонов или специальных журналов учета. Фактически данная программа представляла собой программу продовольственных талонов, и потому отличалась от программ, рассматриваемых в настоящей работе. Вместе с тем, применявшиеся в ней технологические решения столь же применимы для работы с нормативным распределением и дифференцированными ценами. Следует иметь ввиду, что хотя оборудование было произведено в Южной Африке, оно может не подойти для работы в бедных районах, так как устройство, считывающее информацию, должно иметь источник питания.

Многие программы субсидий требуют наличия сети распределения. В некоторых системах могут требоваться даже две таких сети: для купонов или карточек и собственно для продуктов. Кроме того, в большинстве случаев издержки,

связанные с работой таких программ, оказываются выше, чем издержки при использовании возможностей частного рынка. Напр., в Индии даже без учёта издержек, вызванных неверным адресованием, стоимость доставки зерна до получателей была почти на 50 процентов выше, чем его ценность для потребителей (Radhakrishna and Subbarao, 1997 and World Bank, 2000a). Возможно, это объясняется неэффективностью, присущей работе бюрократических систем (как при централизованном, так и при многоуровневом управлении), поскольку они не заинтересованы в снижении издержек из-за отсутствия конкуренции, а также негибкими правилами закупки. Например, в государственных системах реализации и распределения нередко предусмотрена единая цена для всех районов и территорий. Хотя такой механизм ценообразования может отвечать другим целям стратегии, он приносит экономические искажения. Кроме того, когда закупки, призванные обеспечить субсидии для потребителей, привязывают к программам поддержки сельского хозяйства, это может привести к чрезмерно высоким транспортным расходам. Напр., в Индии основная часть зерна для общественной системы распределения закупается в северо-западных районах страны, а не там, где это было бы ближе к распределительным пунктам.

Нередко высказывается мнение, что перевозку и хранение зерна должно осуществлять государство, так как частный рынок недостаточно развит и не справится с тем объёмом торговли, который необходим для программ субсидий национального масштаба. Имеется немало литературы, в которой рассматривается, как такие вмешательства со стороны центрального правительства формируют именно те условия, для изменения которых они и осуществлялись. Иначе говоря, даже если частное хранение не запрещено (обычно именно так государство реагирует на дефицит выпуска), прямые и косвенные субсидии государственным корпорациям вытесняют частные инвестиции. Кроме того, в ряде случаев наличие государственных каналов реализации провоцирует неэффективные частные инвестиции в ответ на искажённые рыночные сигналы. Например, субсидируя перевозку пшеницы, но не муки, правительство Пакистана стимулировало строительство по всей стране небольших мельниц, которые не могут воспользоваться экономией от масштаба (Alderman, 1988).

Хотя для закупки, хранения и оптовых поставок субсидированных товаров частные подрядчики использовались лишь в немногих масштабных программах субсидий, сама концепция разделения государственного финансирования и частного предоставления услуг находит применение в различных компонентах программ распределения. Напр., в системе продовольственных карточек в Египте задействованы лицензированные частные торговцы, которые уполномочены продавать как нормированные, так и ненормированные товары. Подобно этому, в Пакистане для распределения нормированной муки и сахара государство ранее использовало сеть частных магазинов. В других схожих программах (таких, как программа школьного питания в Чили) пошли ещё дальше, привлекая частных подрядчиков к распределению благ в натуральном виде.

Разница между стоимостью единицы товара, включенного в программу распределения, для государства и ее ценностью для потребителя может быть существенной. Как отмечалось выше, нередко государственный бюджет не учитывает полную стоимость, так как не включены полные затраты для экономики на приобретение зерна в рамках квот. Подобно этому, официальные выкладки могут занижать стоимость кредита и административные издержки. В результате часто возникает значительный разрыв между удельной стоимостью в финансовом смысле для структуры, занимающейся распределением, и удельной стоимостью в экономическом смысле для экономики в целом. Оба этих значения могут отличаться от удельной ценности, поступающей потребителю, которая (при трансфертах, размер которых меньше предельного) определяется разностью между субсидированной ценой и местной ценой, по которой можно приобрести соответствующее благо. Когда рынок подлежит жёсткому регулированию, местная цена может не отражать реальной ценности товара, связанной с его редкостью, а косвенный трансферт потребителю компенсирует часть экономических потерь, вызванных привносимыми на рынок искажениями¹³.

V. Реформирование субсидий: политические аспекты

Кто поддерживает реформирование продовольственной стратегии, а кто выступает против этого?¹⁴ Немногие страны в последние годы вводили у себя общие продовольственные субсидии; большинство занималось реформированием существующих систем. Природа и сроки таких реформ зависят от массы факторов, среди которых – взаимодействие различных интересов, которые выражают местные группы и международные организации. Например, нередко поддержка таким реформам оказывается министерствами сельского хозяйства, которые выражают интересы сельскохозяйственных производителей, а не министерствами продовольствия (или снабжения), которые стоят на страже интересов потребителей. Вместе с тем, эти группы часто выступают в качестве союзников, добиваясь выделения субсидий, - дело в том, что такой вариант позволяет снизить косвенное налогообложение товаропроизводителей (или увеличить масштабы государственной поддержки) без повышения цен для потребителей. Впрочем, министерства финансов скорее будут воспринимать такие явные расходы как дестабилизирующие национальный бюджет.

¹³ Reutlinger and Katona-Apte (1983) высказывали схожие мысли относительно продовольственной помощи. Ценность для потребителей предоставляемого в виде продовольственной помощи товара, который вследствие протекционистской политики на внутреннем рынке стоит дороже, чем на внешнем, может превышать стоимость этого блага (включая транспортные расходы). Напротив, выгоды для потребителей от товаров, цена которых на внутреннем рынке ниже внешнеторговой паритетной, могут быть значительно ниже, чем издержки, связанные с обеспечением потребителей такими товарами.

¹⁴ Среди немногих опубликованных примеров или анализов процесса реформирования субсидий можно назвать работы Bienen and Gersovitz (1986), Nelson (1985), Alderman (1988), Tuck and Lindert (1996), Adams (1998), and Chowdhury and Haggblade (2000).

К другим ключевым группам, поддерживающим реформы или выступающим против них, относятся компании по переработке и реализации продукции. В США предприятия, занимающиеся розничной торговлей и переработкой продовольственных товаров, противятся преобразованию существующей программы продовольственных купонов в программу трансфертов дохода, выступая совместно с сельскохозяйственными производителями. Если бы совокупное сокращение выплат в рамках указанной программы составило 20 млрд. долларов, эти предприятия потеряли бы от 14000 до 25000 рабочих мест, а сельскохозяйственные производители – от 3000 до 6000 рабочих мест (Kuhn et al., 1996).

Ранняя попытка осуществить реформу в Бангладеш потерпела неудачу из-за противодействия представителей мукомольной отрасли. В 1955г. в этой стране (которая тогда была провинцией Восточного Пакистана) предприняли попытку отменить карточки в сельской местности и уволить сотрудников Департамента снабжения (ДС); на следующий год это решение пришлось отменить. Заинтересованные группы – в данном случае служащие ДС – могут действовать скоординировано, так как их «ставка» в сохранении системы государственного распределения сравнительно велика, а их численность достаточно мала, чтобы в случае совместного, хорошо организованного сопротивления каждый служащий мог получить личную выгоду. Тем не менее, из-за малочисленности каждой из заинтересованных групп они часто нуждаются в союзниках. В случае с неудавшимися реформами 1955г. служащие ДС смогли заручиться более широкой поддержкой, когда случился неурожай и цены стали расти.

Гораздо более успешными оказались шаги, предпринятые в Бангладеш в 1990-е и в Пакистане в 1980-е годы. Здесь коалиция между чиновниками и общественностью, которая могла бы выступить против реформ, не сложилась, так как потребители практически не получали выгод из-за неудовлетворительного управления и других утечек, и поэтому не видели смысла в защите позиций чиновников (Adams, 1998 and Alderman, 1988). Кроме того, в Бангладеш из-за дефицита субсидированных товаров на местном уровне в городах были сокращены размеры предоставлявшегося по карточкам продовольствия. Это означало, что разница между субсидированными и альтернативными товарами стала совсем небольшой, и потому ценность этой программы для потребителей снизилась (естественно, при этом потребители были ещё меньше заинтересованы в том, чтобы выступить за её сохранение).

Сопротивление потребителей можно предупредить благодаря рыночным реформам, обеспечив потребителям прямые выгоды в качестве компенсации отмены потребительских субсидий. Примером здесь может служить опыт Зимбабве по отмене в 1993 году субсидий на кукурузную муку, производимую на вальцовых мельницах. Когда правительство страны урезало соответствующие субсидии, оно одновременно либерализовало торговлю и работу мельниц. В итоге стоимость муки для малоимущих потребителей стала ниже, так как теперь они смогли перейти на более дешёвую продукцию молотковых мельниц (Jayne and Jones, 1997). Это помогло

отделить интересы представителей мукомольной отрасли от интересов более широкого населения и способствовало поддержке реформ.

Неудовлетворительно проводимые реформы цен на продовольствие могут ослабить правительство и отрицательно сказаться на карьере сторонников таких реформ. Хотя действия, сопряжённые с насилием, имели место лишь в немногих случаях проведения продовольственных реформ, а широкомасштабные последствия ощущались в ещё меньшем числе случаев, большинство правительств прекрасно осознают потенциальную возможность такого развития событий. Особую известность получили массовые беспорядки, последовавшие за избирательным повышением цен на товары в Египте в 1977 году. Позднее, в 1997 году, произошли «продовольственные бунты» после проведения девальвации национальной валюты (и последовавшего за ней повышения стоимости товаров) в Индонезии и Зимбабве.

Тем не менее, поскольку в сравнении с изменением цен и системными реформами такие события происходят редко, структуры, формирующие политику, хотели бы располагать информацией относительно факторов, способствующих формированию поддержки реформ со стороны общественности. Опыт различных стран позволяет вывести несколько общих закономерностей.

Во-первых, население скорее согласится с вводимыми изменениями, если оно будет знать причину/цель нововведений, - соответствующую разъяснительную работу можно провести заранее. В качестве обоснования можно указать, что правительство намерено изыскать источники экономии средств (представленные в конкретном виде, напр., как доля выручки от реализации нефти, общие налоговые поступления, или количество школ, которые можно построить на эти деньги) или снизить экономические издержки, такие как коррупция и бремя для сельскохозяйственных производителей. В этом случае благодаря открытости на раннем этапе можно «обезоружить» некоторые группы, которые хотели бы замаскировать свои интересы, заявляя, что предлагаемые реформы негативно скажутся на положении широких слоёв населения. Такая стратегия в той или иной степени применялась в Бангладеш, Пакистане и Зимбабве.

Правительство Египта, которое в 1977 году не подготовило население к отмене субсидий, в 1980-х годах для того, чтобы донести до общественности масштабы субсидий, регулярно сопоставляло расходы на их выплату с общими доходами от эксплуатации Суэцкого канала. Подобно этому, в Тунисе, где были известны случаи насилия, вызванного протестами против сокращения субсидий, перед реформами 1990-х годов правительство провело кампанию информирования общественности. В её ходе особо подчёркивалась стоимость системы и объёмы иных услуг (напр., число больничных коек), которые можно было бы получить за те же ресурсы (Врезка 2).

Врезка 2. Процесс реформирования системы субсидий в Тунисе

В Тунисе программа продовольственных субсидий из-за высокой стоимости (которая к 1984 г. достигла 4 процентов ВВП) стала экономически неприемлемой. Первоначальная попытка сократить бюджетные расходы на эту программу была предпринята в 1984 г.; были отменены субсидии на некоторые виды продовольствия, из-за чего цены на них выросли практически вдвое. Неожиданные меры со стороны правительства стали причиной массовых беспорядков, сопряжённых с насилием, из-за чего руководству пришлось аннулировать эти меры и отложить проведение важных реформ до конца десятилетия.

Правительство Туниса, обеспокоенное столь агрессивной реакцией на предпринимавшиеся ранее попытки сократить программу, в 1990 г. пошло другим путём; было решено сокращать стоимость этих трансфертов для бюджета таким образом, который был бы приемлем с политической точки зрения и обеспечивал бы при этом сохранение покупательной способности и характера питания бедных. В рамках этих реформ осуществлялось самоадресование продовольственных субсидий с помощью следующих мер: (а) субсидии переносились на те продукты, которые воспринимались потребителями как «ущербные» (хотя их питательная ценность сохранялась) и потому потреблялись в основном малоимущими и (б) либерализация режима реализации несубсидируемых продуктов более высокого качества и, соответственно, более привлекательных для состоятельных групп населения, которые, таким образом, потребляли бы меньше субсидируемых товаров. Вместо резкого и неожиданного сокращения субсидий правительство вводило механизм самоадресования (и соответственно сокращало размер субсидий) постепенно, повышая цены на определённые товары в разные месяцы. Кроме того, субсидии на товары, вызывавшие больше всего споров, были снижены летом, когда студенты и учащиеся (которые выступили основной силой массовых беспорядков в прошлом) были на каникулах. Для того, чтобы заблаговременно подготовить население к реформам, правительство также провело кампанию в СМИ и ввело компенсационные меры, позволяющие снять политическую остроту и смягчить последствия реформ для бедных.

Результаты этих реформ были впечатляющими. Благодаря самоадресованию к 1993 году стоимость программы удалось снизить вдвое (с 4 до 2 процентов ВВП). Кроме того, улучшилось распределение выгод от программы: в 1985 г. самые богатые группы получали выгод от субсидий в два раза больше, чем беднейшие; к 1993 году выгоды, поступающие бедным, превышали те, что поступали богатым, в 1,1 раза. Механизм самоадресования также позволил получателям сохранить характер потребления калорий в большей степени, чем это было бы возможно при сопоставимом всеобщем сокращении субсидий. Наконец, результаты опросов общественного мнения (которые широко распространялись) показали, что большинство жителей Туниса осознало необходимость реформ, приняло их и согласилось с ними.

Источник: Tuck and Lindert (1996)

Кроме этого, можно предусмотреть массированную кампанию в СМИ в первые месяцы осуществления программы. На Ямайке продовольственные талоны стали использоваться вместо общих продовольственных субсидий практически сразу после того, как правительство объявило об этом изменении. В течение последующих шести месяцев проводилась широкомасштабная информационная кампания с привлечением радио, телевидения, раздачей буклетов, обращениями к общественности и публикацией в крупнейших национальных газетах специальных вкладышей, в которых содержалась и разъяснялась информация о вводимой системе и рассказывалось, как люди могут подать заявку на получение продовольственных талонов.

Во-вторых, правительства могут подавить противодействие реформам со стороны коалиций малоимущих и идеологически мотивированных групп благодаря осуществлению эффективных стратегий защиты наиболее уязвимых слоёв населения. Эти действия не обязательно должны предполагать предоставление продовольственных субсидий, поскольку денежные трансферты могут иметь схожее (или большее) воздействие с точки зрения поддержки бедных. Не обязательно также напрямую компенсировать всем гражданам издержки, понесённые в связи с реформой. Вообще, компенсация (в отличие от перенацеливания средств) нецелесообразна; если все группы, которые страдают в результате смены стратегии, получают полную компенсацию за понесённые издержки, то не только не будет достигнута экономия средств, но и закрепится практика неверного адресования. Общество будет более «сговорчивой» скорее в том случае, если правительство обеспечит такие меры защиты бедных, которые будут восприниматься как справедливые и надёжные.

Если на момент реформирования неэффективной программы имеется система социального обеспечения, то доверие к действиям правительства гарантировано. Тогда граждане могут оценивать справедливость выплат в рамках такой системы, а также последствия рыночных реформ. Доверие можно повысить и в том случае, если такая программа была частью наказа избирателей или предвыборных обещаний. В ряде стран, таких, как Ямайка и Шри-Ланка, реформа нецелевых ценовых субсидий обсуждалась в ходе избирательной кампании. В других странах для того, чтобы осуществить реформы в соответствии с избирательной платформой своей партии, пришедшее к власти правительство проводило их в период сразу после выборов.

В-третьих, подобная поддержка со стороны общественности может понадобиться для борьбы с теми заинтересованными группами, которые получают выгоды от отменяемых субсидий. Учитывая это, правительствам следует обращать особое внимание на институты и торговые структуры, для которых выгодны те экономические искажения, которые провоцируются многими программами субсидий. Этот вопрос существенно отличается от задачи защиты бедных потребителей, реальный доход которых снижается при повышении цен на продовольствие. Немногочисленные заинтересованные группы обычно находят возможности для мобилизации и защиты своих концентрированных выгод. По возможности правительству следует менять административные структуры так, чтобы направить экономическую ренту, которую получали такие группы, населению, даже если это не предполагает явной экономии бюджетных средств. Подобно этому, устранение многих ценовых искажений и косвенных субсидий не даст явной экономии средств, но экономические выгоды могут быть существенными.

В-четвёртых, стоимость программы субсидий будет зависеть от колебания мировых цен. Нередко в периоды, когда эти цены низки, население практически не получает выгоды от продовольственных субсидий. Правительство может воспользоваться такой ситуацией для изменения рыночных структур и анализа

вариантов (целевых программ или трансфертов дохода), введение которых может понадобиться в том случае, если цены вырастут.

Правительство Албании не смогло воспользоваться одной из таких благоприятных возможностей, которая открылась в 1990-е годы. Несмотря на то, что после экономической либерализации оно отменило многие ценовые субсидии и ввело вместо них систему целевых трансфертов дохода, им не были ликвидированы административные ограничения на максимальную цену хлеба. В течение нескольких лет эти ограничения не вызывали вопросов, так как они превышали рыночную цену. Однако когда в 1995 году мировые цены на зерно резко выросли, для того, чтобы удержать установленный «потолок» цен на хлеб, правительству пришлось ввести ограничения на цену на муку и выделять субсидированную пшеницу владельцам мукомольных предприятий. Все эти вмешательства были незапланированными и предполагали значительные расходы. В конечном итоге когда цены вернулись к прежнему тренду, существовавшая система ценообразования была упразднена. Если бы правительство совершило этот шаг раньше, то оно смогло бы компенсировать бедным домохозяйствам резкое повышение цен через целевые программы социальной помощи.

В отношении пятого аспекта – темпов осуществления реформы продовольственной политики – мнения менее едины. В Египте удалось сократить общую стоимость субсидий, постепенно изменяя удельные затраты, а также номенклатуру субсидируемых продуктов. Неясно, насколько такой подход применим в других условиях. В некоторых странах предпочитают изменять цены постепенно, – такие изменения невелики и вряд ли спровоцируют организованные протесты; кроме того, бюджетам домохозяйств легче к ним приспособиться. Однако постоянные изменения цен могут создать впечатление, что у правительства нет плана или возможности выдерживать определённую линию, что может отразиться на доверии правительству. Кроме того, если торговые структуры ожидают изменения цен, они могут придерживать продукты, чтобы продавать их уже по новым ценам. Кроме того, определённую сложность представляет проведение корректировок «нарастающим итогом» в отношении системы адресования или метода распределения. Вместе с тем, есть определённые шаги, которые позволяют постепенно осуществить весь пакет реформ. Как отмечалось выше, к ним относится публичное представление аргументов в пользу реформы на начальном её этапе. Во многих случаях также можно внедрить (или по крайней мере осуществить в экспериментальном порядке) новую адресную программу борьбы с бедностью до отмены общих субсидий.

Наконец, в мире существует мнение, что система двойных цен ведёт к двухуровневому учёту, – т.е., со временем производители и те, кто стремится извлекать собственную выгоду, находят способы переводить дешёвые товары в каналы, где их можно реализовать по более высокой цене. Таким образом, реформы, разделяющие роль государства как финансиста, и роль рынка как поставщика услуг, потенциально могут оказать наибольшее воздействие, и именно поэтому вызывают сопротивление со стороны заинтересованной бюрократии.

Если, помимо прочего, правительства согласятся с тем, что цели продовольственной политики зачастую могут быть более эффективно достигнуты благодаря инструментам поддержки дохода без какой-либо прямой или косвенной привязки к продовольственным товарам, то реформы можно будет отделить от потребления конкретного товара или использования конкретного рыночного канала. Обретённая таким образом более высокая гибкость позволяет добиться большей адресности, а также повышает вероятность того, что соответствующие трансферты помогут получателям с наименее высоким уровнем дохода выйти из бедности.

Приложение 1. Сопоставление утечек из программ продовольственных субсидий: опыт различных стран

<i>Тип программы</i>	<i>Страна</i>	<i>Утечки в пользу небедных</i>
Безадресные продовольственные субсидии	Египет (начало 1980-х), Марокко, Тунис, Йемен	Высокие (60-80%)
Безадресные продовольственные субсидии	Бразилия	Высокие (81%)
Безадресное нормирование продовольствия (магазины по продаже нормированных продовольственных товаров)	Индия, Пакистан	Высокие (50-60%)
Магазины по продаже нормированных продовольственных товаров – географическое адресование	Бразилия, Индия	Низкие (5-10%)
Нормированное продовольствие - самоадресование	Бангладеш (сорго), Пакистан	Низкие (10-20%)
Продовольственные талоны – адресование на основании уровня дохода	Колумбия, Шри-Ланка (после 1979), США	От низких до умеренных (10-30%)
Продовольственные талоны – адресование на основании состояния здоровья	Колумбия, Индонезия	Низкие (3-10%)
	Гондурас	Пренебрежимо малы
Адресные программы питания	Доминиканская Республика, Колумбия, Пакистан	Низкие
Программы дополнительного питания – «на месте» или «сухой паек», для детей дошкольного возраста и их матерей	Индия, Индонезия	Умеренные (30-60%)
Программы дополнительного питания – «на месте», для наиболее уязвимых групп населения	Индия, Тамил Наду	Низкие (3-10%)
Программы дополнительного питания – «сухой паек», для лиц с особыми потребностями в питании	Индия	Низкие
Программы «Продовольствие за работу»	Бангладеш, Индия, Индонезия	От низких до умеренных (3-35%)
Адресная программа «Продовольствие за образование» (бесплатные продукты питания в случае зачисления детей в школу)	Бангладеш	Низкие (7%)
Адресная программа развития уязвимых групп населения (бесплатное питание и просветительские мероприятия для женщин с крайне низким уровнем дохода)	Бангладеш	Низкие (8-14%)

Источники: Subbarao et al (1997), Ahmed (2002), Kennedy and Alderman (1987), Mateus (1983).

Библиография

Слово “processed” [на стадии подготовки] указывает на то, что соответствующий материал не опубликован и может отсутствовать в библиотеках.

Adams, Richard. 1998. “The Political Economy of the Food Subsidy System in Bangladesh.” *Journal of Development Studies* 35(1): 66-88.

_____. 2000. “Self-Targeted Subsidies: The Political and Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System.” *Economic Development and Cultural Change* 49(1): 115-136.

Agha, Ali, and Jonathan Haughton. 1996. “Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations.” *Review of Economics and Statistics* 78(2): 303-308.

Ahluwalia, Deepak. 1993. “Public Distribution of Food in India: Coverage, Targeting and Leakages.” *Food Policy* 18(2): 33-54.

Ahmad, Ethisham, and Nicholas Stern. 1991. *The Theory and Practice of Tax Reform for Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ahmed, Aktar. 2002. “Feeding Minds While Fighting Poverty: Food For Education in Bangladesh.” International Food Policy Research Institute. Processed.

Ahmed, Raisuddin. 1988. “The Costs and Benefits of Food Subsidies in Bangladesh.” In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

Ahmed, Raisuddin, Steven Haggblade, and Tawefiq-e-Elahi Chowdhury. 2000. *Coming Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

Ali, S. M., and Richard Adams. 1996. “The Egyptian Food Subsidy System: Operations and Effects on Income Distribution.” *World Development* 24(11): 1777-1795.

Alderman, Harold..1988. “The Twilight of Flour Ration in Pakistan.” *Food Policy* 13(3): 245-256.

_____. 1993. “New Research on Poverty and Malnutrition: What are the Implications for Research and Policy?” In Michael Lipton and Jacques Van der Gaag, eds., *Including the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.

Alderman, Harold, and Carlo del Ninno. 1999. “Poverty Issues for Zero Rating VAT in South Africa.” *Journal of African Economies* 8(2): 182-208.

- Alderman, Harold, and Kathy Lindert. 1998. "The Potential and Limitations of Self-Targeted Food Subsidies." *World Bank Research Observer* 13(2): 213-230.
- Alderman, Harold, and Joachim von Braun. 1984. *The Effect of the Egyptian Food Ration and Subsidy System on Income Distribution and Consumption*. International Food Policy Research Institute Research Report No.45. Washington, D.C..
- Ali, Sonia, and Richard Adams. 1996. "The Egyptian Food Subsidy System: Operation and Effects on Income Distribution." *World Development* 24(11): 1777-91.
- Bienen, Henry, and Mark Gersovitz. 1986. "Consumer Subsidy Cuts, Violence and Political Instability." *Comparative Politics*. (October): 25-44.
- Bitrán, Ricardo, and Ursula Giedion. "User Fees for Health Care: Waivers, Exemptions, and Implementation Issues." *Social Safety Net Primer Series* (forthcoming). Washington, D.C.: World Bank.
- Calegar, Geraldo, and Edward Schuh. 1988. *The Brazilian Wheat Policy: Its Costs, Benefits, and Effects on Food Consumption*. International Food Policy Research Institute Research Report No.66. Washington, D.C.
- Chowdhury, Tawfiq-e-Elahi, and Steven Haggblade. 2000. "Dynamics and Politics of Policy Change." In Raisuddin Ahmed, Steven Haggblade, Tawfiq-e-Elahi Chowdhury, eds., *Coming Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Dawe, David. 1998. "Re-Energizing the Green Revolution in Rice." *American Journal of Agricultural Economics* 80(5): 948-953.
- Deaton, Angus. 1989. "Rice Prices and Income Distribution in Thailand: A Non-Parametric Analysis." *Economic Journal* (99 Supplement): 1-39.
- _____. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Delgado, Christopher, and Thomas Reardon. 1988. "Why the Urban Poor Pay More for Their Grain: Transaction Derived Cereal Prices in Burkina Faso." Paper presented at the American Association of Agricultural Economics Annual Meeting. July.
- del Ninno, Carlo, and Paul Dorosh. 2000. "In-Kind Transfers and Household Food Consumption: Implications for Targeted Food Programs in Bangladesh." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Processed.
- Dorosh, Paul, Carlo del Ninno, and David Sahn. 1996. "Market Liberalization and the Role of Food Aid in Mozambique." In David Sahn, ed., *Economic Reform and the Poor in Africa*. Oxford: Clarendon Press.

- Edirisinghe, Neville. 1987. *The Food Stamp Scheme in Sri Lanka: Costs, Benefits and Options for Modifications*. International Food Policy Research Institute Research Report No 58. Washington, D.C.
- Fraker, T. M., A. P. Martini, and J. C. Ohls. 1995. "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations." *Journal of Human Resources*, 30(4).
- Garcia, Marito, and Per Pinstrip-Andersen. 1987. *The Pilot Food Price Subsidy Scheme in the Philippines: Its Impact on Income, Food Consumption, and Nutritional Status*. International Food Policy Research Institute Research Report No 61. Washington, D.C.
- Gelbach, Jonah, and Lant Pritchett. 2000. "More for the Poor is Less for the Poor." Policy Research Working Paper No. 1799. World Bank, Policy Research Department: Washington, D.C.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington D.C.: World Bank.
- Haddad, Lawrence, John Hoddinott, and Harold Alderman, eds., 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models, and Policy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Jayne, T. S., and Stephen Jones. 1997. "Food Marketing and Pricing Policy in Southern Africa: A Survey." *World Development* 25(9): 1505-1527
- Kennedy, Eileen T. and Harold Alderman. 1987 (March). "Comparative Analyses of Nutritional Effectiveness of Food Subsidies and Other Food-Related Interventions." International Food Policy Research Institute and WHO-UNICEF.
- Krueger, Anne, Maurice Schiff, and Alberto Valdes. 1991. *The Political Economy of Agricultural Pricing*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Kuhn, B. A., P. A. Dunn, D. Smallwood, K. Hanson, J. Blaylock, and S. Vogel. 1996. "The Food Stamp Program and Welfare Reform." *Journal of Economic Perspectives* 10(2).
- Lavy, Victor, John Strauss, Duncan Thomas, and Phillippe de Vreyer. 1996. "Quality of Health Care, Survival and Health Outcomes." *Ghana Journal of Health Economics* 15(3): 333-357.
- Lundberg, S. L., R. A. Pollak, and T. J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the U.K. Child Benefit." *Journal of Human Resources* (Summer).
- Mateus, Abel. 1983. "Targeting Food Subsidies for the Needy: The Use of Cost-Benefit Analysis and Institutional Design." World Bank Staff Working Paper 617. Washington, D.C.
- Montgomery, Roger. 1985. "Statutory Rationing and Modified Rationing: Causes and Effects." *Bangladesh Development Studies* 13:109-116.

- Moojj, Jos. 1999. "Real Targeting: The Case of Food Distribution in India." *Food Policy* 24(1): 49-69.
- Neary, J., and K. Roberts. 1980. "The Theory of Household Behavior under Rationing." *European Economic Review* 13(1): 25-42.
- Nelson, Joan. 1985. "Short-Run Public Reactions to Food Subsidy Cuts in Selected Sub-Saharan and North African Countries." February. Overseas Development Council, Processed.
- Newbery, David, and Nicholas Stern. 1987. *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinckney, Thomas. 1989. *The Demand for Public Storage of Wheat in Pakistan*. International Food Policy Research Institute Research Report No 77. Washington, D.C.
- Pinstrup-Andersen, Per, ed. 1988. *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Pinstrup-Andersen, Per, Norha Ruiz de Londono, and Edward Hoover. 1976. "The Impact of Increasing Food Supply on Human Nutrition." *American Journal of Agricultural Economics* 58(1): 131-142.
- Pitt, Mark. 1985. "Equity, Externalities and Energy Subsidies: The Case of Kerosene in Indonesia." *Journal of Development Economics* (17):207-17.
- Radhakrishna, R., and K. Subbarao. 1997. "India's Public Distribution System." World Bank Discussion Paper No. 380. Washington, D.C.
- Rao, Vijayendra. 2000. "Price Heterogeneity and 'Real' Inequality: A Case Study of Poverty and Prices in Rural South India." *Review of Income and Wealth* 46(2): 201-211.
- Ravallion, Martin, and Quentin Wodon. 2000. "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Response to an Enrolment Subsidy." *Economic Journal* 110(1): 158-175.
- Rogers, Bea, and Jennifer Coates. "Food-Based Safety Nets and Related Programs." *Social Safety Net Primer Series* (forthcoming). Washington, D.C.: World Bank.
- Reutlinger, Shlomo, and Judith Katona-Apte. 1983. *The Nutritional Impact of Food Aid: Criterion for the Selection of Cost-Effective Foods*. World Bank Agricultural Research Unit (ARU) Discussion Paper No. 12. Washington, D.C.
- Scobie, Grant. 1988. "Macro-Economic and Trade Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies." In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

- Senauer, Benjamin, and N. Young. 1986. "The Impact of Food Stamps on Food Expenditures: Rejection of the Traditional Model." *American Journal of Agricultural Economics* 68(1): 37-43.
- Strauss, John, and Duncan Thomas. 1995. "Human Resources: Empirical Modeling of Household and Family Decisions." In Jere Behrman and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. 3A*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Subbarao, Kalandhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham, and Alan Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto, Yusuf Suharso, and Lant Pritchett. 2000. "The Evolution of Poverty During the Crisis in Indonesia, 1996-99." World Bank Policy Research Working Paper #2435.
- Tabor, Steven, and M. Hussein Sawit. 2001. "Social Protection via Rice: the OPK Subsidy Program." *Journal of Development Economics* (Tokyo).
- Thomas, Duncan. 1994. "Like Father Like Son; Like Mother Like Daughter: Parental Resources and Child Height." *Journal of Human Resources* 29(4): 950-988.
- Timmer, Peter. 1981. "Is there 'Curvature' in the Slutsky Matrix?" *Review of Economics and Statistics* 63: 395-402.
- _____. 1991. "Food Price Stabilization: Rationale, Design, and Implementation." In Dwight Perkins and Michael Roemer, eds., *Reforming Economic Systems*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. 1996. "Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should it Try?" *Indonesian Economic Studies* 32(2):45-74.
- Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality." *Journal of Law and Economics* 13: 263-277.
- Tolly, George, Vinod Thomas, and Chung Wong. 1982. *Agricultural Price Policies and Developing Countries*. Baltimore, Md.: The John Hopkins University Press.
- Trairatvorakul, Prasarn. 1984. "The Effects on Income Distribution and Nutrition of Alternative Rice Price Policies in Thailand." International Food Policy Research Institute Research Report No 46. Washington, D.C.
- Tuck, Laura, and Kathy Lindert. 1996. "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study of Tunisian Reform." World Bank Discussion Paper No. 351. Washington, D.C.
- von Braun, Joachim, Tesfaye Teklu, and Patrick Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

von Braun, Joachim. 1988. "Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies for Domestic Agriculture." In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

World Bank. 2000a. "Improving Household Food and Nutrition Security in India: Achievement and the Challenges Ahead." South Asia Region. Processed.

World Bank. 2000b. "Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union." Europe and Central Asia Region. Processed.

World Bank. 2000c. "Azerbaijan Republic: Quasi Fiscal Deficit Assessment." Energy Sector, Europe and Central Asia Region. Processed.

World Bank User

N:\Safety Nets\Primer\Russian versions\Russian version edited by Feruza\Alderman_RUS_final_edited_Price & Tax Subsidization.doc
July 28, 2003 5:10 PM